

ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.*bg*

Научно реер-review списание за доброто управление

(ISSN 1314-2313)

Година 3 / Брой 2 / Декември 2012



СИГУРНОСТТА - ТЕМАТИЧЕН БРОЙ

Съдържание

СИГУРНОСТТА -ТЕМАТИЧЕН БРОЙ

Тодор Танев

УВОДНА СТАТИЯ

Милко Василев

**ЗА СИСТЕМАТА ЗА НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ НА РЕПУБЛИКА
БЪЛГАРИЯ И ПРОБЛЕМИТЕ ПО НОРМАТИВНОТО Й
РЕГЛАМЕНТИРАНЕ**

Бертран Лъоменисие

NUCLEAR WEAPONS: PROLIFERATION OR MONOPOLY?

Владимир Миленски

**ВЪТРЕШНИ ПРЕДИЗИВИКАТЕЛСТВА НА ПОЛИТИКАТА ЗА
ОТБРАНА И СИГУРНОСТ В ПОСТКОМУНИСТИЧЕСКА БЪЛГАРИЯ**

Атанас Славов

**МЕЖДУ ДОБРИТЕ НАМЕРЕНИЯ И ПРАКТИЧЕСКИТЕ
НЕСЪВЪРШЕНСТВА: ДЕМОКРАТИЧНИЯТ КОНТРОЛ ВЪРХУ
СИСТЕМАТА ЗА НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ**

Стойчо Стойчев

**НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ КАТО POLICY MARKER В БОРБАТА С
ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ И КОРУПЦИЯТА**

Тодор Танев

СТРАТЕГИЧЕСКИ КЛУБ ЗА БЪЛГАРИЯ И РЕГИОНА

Contents

Todor Tanev

INTRODUCTION

Milko Vasilev

ON THE BULGARIAN NATIONAL SECURITY SYSTEM AND THE PROBLEMS OF ITS REGULATION

Bertrand Lemennicier

NUCLEAR WEAPONS: PROLIFERATION OR MONOPOLY?

Vladimir Milenski

IN – HOUSE CHALLENGES OF DEFENCE AND SECURITY POLICY IN POST-COMMUNIST BULGARIA

Atanas Slavov

BETWEEN GOOD INTENTIONS AND PRACTICAL DEFICIES: DEMOCRATIC CHECKS ON NATIONAL SECURITY SYSTEM

Stoycho Stoychev

THE NATIONAL ASSEMBLY AS A POLICY MAKER IN THE FIGHT AGAINST ORGANIZED CRIME AND POLITICAL CORRUPTION

Todor Tanev

A STRATEGIC CLUB FOR BULGARIA AND THE WIDER REGION

СИГУРНОСТТА - ТЕМАТИЧЕН БРОЙ

БЕЛЕЖКИ КЪМ БРОЯ

Уважаеми читатели,

Този брой на „ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg” е по-особен:

1. Броят е тематичен. Посветен е на една кардинална проблематика в държавното управление – *сигурността*. След създаването на българска Стратегия за национална сигурност преди повече от година, сега на дневен ред е обсъждането и приемането на 4 закона, пряко свързани със сигурността. Ето защо преценихме, че темата за политиката за сигурност на Република България е по-важна от всяка друга тема, с изключение на икономическата политика.

2. Броят е ориентиран практически, а не теоретично. Това е новост в собствената политика на списанието. Водени сме от разбирането, че публичните политики са област не само на изследване и анализ, но и на управленска *практика*. Нашето списание не може да се ограничава само с теоретични разработки. Специалистите от практиката трябва да имат равно и даже по-голямо участие в тематични броеве, каквито възнамеряваме да има и занапред.

Вярваме, че новата собствена политика на нашето списание да има тематични броеве, в които да се представят и текстове на практики отговаря по-пълно на мисията му да подпомага разбирането на добрите управленски практики.

Поради това, че тематичният брой не съдържа рубрики авторите са подредени по азбучен ред на фамилните им имена на български език.

Проф. дпн Тодор Танев
Главен редактор

УВОДНА СТАТИЯ

Тодор Танев

Коя държава си е осигурила по-голяма сигурност? Коя от тях действително може да служи за пример?

По традиция сигурността се определя интуитивно като *силна армия*. Така се е мислело векове наред. Въпреки глобализацията днес, когато едно правителство само не може да започне и не може да спечели война, сигурността продължава да се тълкува като *силна армия*. Колко изстребителя F-16, а може би SAAB JAS 39 Gripen трябва да има България, за да има сигурност? Към това включва ли се още една корвета? Превъоръжаване с оглед участие на българи в международни мисии?



Photo: padresteve.com.

Обратното мнение е малко разпространено. То е по-скоро бутиково и битова в умовете на професори, интелектуалци, икономисти, включително някои държавници. Според тях сигурността е успешното позициониране на държавата в глобален план. Това означава, че държавата има *монополна позиция*, която е от специално значение за другите, което ги кара да се ангажират активно с опазването не само на целостта и сигурността на въпросната държава, но и на нейното привилегировано положение. Ако например воюващите винаги държат парите си в банките на дадена държава, тя няма да бъде засягана от каквито и да било конфликти.



Photo: marketoracle.co.uk.

Дали всъщност тези модели са действително за сигурност, или по-скоро са средства за налагане на икономическа, политическа и културна воля навън? Кой вземат решение за формата на сигурността – експертите по сигурност, загрижените за сигурността или тези, които я търгуват с друга цел?



Photo: globalpost.com.

Тук не става дума за изключение, за отделна държава или за това, че някъде военните заемат по традиция върховни политически постове. „Силните” в една държава, които се изказват, естествено, и по въпросите на сигурността може съвсем да не са военни, а, например, банкери.

Тук говорим за два крайни случая, почти лабораторни примери за два „чисти” модела, два идеални типа сигурност в съвременната епоха. Те почти не се срещат. Трудно, даже невъзможно е цяла нация и държава да бъдат униформено подчинени на военното дело. Точно толкова трудно и даже невъзможно е да се позиционира една държава така, че всички други да са заинтересовани да я бранят, а тя да няма даже нужда да поддържа своя армия. Ето защо всички останали държави трябва да съчетават двете противоположни тенденции, и военната, и политико-икономическата в концепциите си за национална сигурност.



Photo: telegraph.co.uk.

Формирайки националната си сигурност обикновените държави трябва да откриват диалога между едни и други видове „силни”, било то военни и банкери, полицаи и политици, като там някъде сред тях намерят място и за гражданите, за чиято сигурност всъщност става дума през цялото време. Проблемът е в това, че точни пропорции и вечни решения не съществуват. Стратегирането и законотворчеството в областта на сигурността е постоянен процес и документите, които се изработват днес са компрометирани утре от самото време.

Така се стига до въпроса за стратегията за национална сигурност. Всяка такава стратегия е изпъстрена с добри пожелания. Въпросът е да е стратегия. Членуването в алианс е важно, но стратегията на който и да е алианс не може да бъде национална стратегия. За да е стратегия, тя трябва да показва, че нацията има гръбнак, че участва в алианс със своя формула. Най-вече, че защитава своята национална идентичност, а не генерическите принципи на абстрактното човечество. Добрите текстове от този вид понякога могат да бъдат и един вид саботаж на това, за което са написани.



Photo: bild.de.

Конрад Аденауер, първият германски канцлер след войната, трябва да оправи наследството на Хитлер, а именно нещо твърде близко в обществено-икономическо и политическо отношение до онова, което е -273°C , за природните обекти, абсолютната нула, когато всичко се разпада. Освен всичко друго в подобна ситуация Аденауер се нагърбва да осигури националната сигурност на Западна Германия. Да приеме стратегията на НАТО като национална? Не. Германия участва в НАТО със собствена стратегия, а не като територия, население и пушки. И тази стратегия се оказва действително стратегия, а не документ, защото издържа на предизвикателствата, а не се обезсмисля при среща с тях. Старият канцлер Аденауер създава прочутия Бундесвер като нова германска армия, почиваща изцяло върху германските европейски ценности. Светът знае какво означава това.

ЗА СИСТЕМАТА ЗА НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ И ПРОБЛЕМИТЕ ПО НОРМАТИВНОТО Й РЕГЛАМЕНТИРАНЕ

Милко Василев

Quis custodiet ipsos custodes?
Децим Юний Ювенал, „VI Сатира”

Резюме

Добре известен факт е, че от векове в цял свят разузнавателните служби са били заклеявани от едни и героизирани от други. Като професионален анализатор по проблемите на националната сигурност съм напълно наясно с мотивите за това нееднозначно отношение на обществото към тях и поради това бих искал да напомня на двете страни, че по същността си тези дейности са противоречиви.

При всеки удобен случай от години цитирам думите на Ювенал, които според мен би следвало да се преведат като „Кой ще ни пази от пазачите?” Сложих ги като мото неслучайно. За мен този е главният въпрос, най-същественят проблем за сигурността и за обществото, който ние трябва да решим в хода на изграждането на системата за националната ни сигурност.

За любителите на остри изрази срещу разузнавателните дейности и особено – срещу занимаващите се професионално с тях, ще си позволя да припомня думите на Мишел дьо Монтен, написани преди повече от 500 години „Във всяко правителство има необходими дейности, които не само са презряно, но и порочни. Порокът тук е така необходим, както отровата за здравето”. Позволявам си уговорката, че разбирането за порочност и презряност е проблем на лично отношение.

Няма как да се постигне консенсусно отношение на обществото към секретните служби и дейността им. А това едва ли е и необходимо някому. Това, което обаче е абсолютно задължително за нас като общество е сега да намерим баланса в това отношение. Именно сега, защото сме изправени пред наложителността и проблемите по изграждането на системата за национална сигурност на България. В тази материя е недопустим и най-малкият компромис защото отсъствието на изчерпателна норма в материята би довело до непредвидими негативни последици не само за обществото и за държавата като негова висша форма на организация, но и за отделния човек, т.е. ще е високо рисково за всички нива на националната сигурност. За пръв път в демократичното ни развитие сме изправени пред възможността да приложим, и сме длъжни, да приложим на практика класическия британски принцип на законотворчество „Законите трябва да се създават така, че 50 години да не се налага промяната им”.

Поради посочено, статията не е обърната към миналото и дори към настоящето, а само към бъдещето. Затова в нея под никаква форма не се визира конкретика от дейността на българските разузнавателни и полицейски служби. Обръща се внимание на опита на нормативно регулиране на системата за национална сигурност в Западна Европа и САЩ, особено на негативния, от който според мен трябва да се поучим и който трябва да имаме предвид.

ПРИНЦИПНИ ПРОБЛЕМИ

България навлезе във втората декада на 21-ви век със служби за сигурност и за обществен ред¹, които не са елементи от интегрирана система за национална сигурност дори по простия факт, че системно те принадлежат към несъществуваща от 23 години такава. Нормативната регламентация на дейността на разузнавателните служби² продължава да е неадекватна на изискванията за демократичност в управлението. Военното разузнаване - Служба „Военна информация” към министъра на отбраната, има

¹ По, според мен, крайно неудачната формулировка в ЗЗКИ.

² Под това понятие разбирам разузнавателни и контраразузнавателни служби.

бланкетно, мъгляво описание на дейността си по Закона за отбраната и въоръжените сили (ЗОВС). „Цивилното” разузнаване – Националната разузнавателна служба, чиито служители са военнослужещи по смисъла на ЗОВС няма дори такава „законова рамка” на дейността си. Единствено Държавната агенция „Национална сигурност” (ДАНС) функционира от самото си създаване през 2008 г. на базата на специален закон – ЗДАНС.

Несъмнено е, че се нуждаем от изграждането на съвременна и доколкото това въобще е възможно – демократична, интегрирана система за национална сигурност (СНС) с ясно законово регламентирани задължения и правомощия и контрол не само за отделните ѝ елементи, но и за системата като цяло.

Първата стъпка в организирането на СНС беше направена с приемането с решение на Народното събрание на Стратегията за национална сигурност на Република България. Предвид факта, че стриктно погледнато тя е ненормативен легален акт с рамков характер, наложителността от нейното нормативно доразвитие е недвусмислена. И поради това остава актуален въпросът за изграждането на съвременна законова рамка както за СНС, така и за нейните елементи. Тази задача е усложнена от: проблеми, произтичащи от конституционните разпоредби във връзка с правата и задълженията на президента и на правителството; над 20 годишната инерция на статуквото; лаицизма в агресивно-негативното политизиране спрямо разузнавателните служби и акцентирание върху отделни аспекти на дейността им при предходния режим и върху някои съвременни провали. В този контекст трябва да отбележа, че за съжаление е налице почти 15 годишна практика, чиято съобразеност с конституцията е, поне за мен, съмнителна. Кумулативният ефект от посочените български особености поражда допълнителни проблеми към тези, с които са се сблъскали всички демократични държави в контекста на управлението на разузнавателните служби.

Съвършено ясно е, че за гарантиране на националната сигурност на България е наложително изграждането на система от специализирани органи с обвързана компетентност, функциониращи като части на единен механизъм. Това може да се извърши само при стриктно спазване на демократичния принцип, че законосъобразна е само тази дейност на държавата (естествено и на нейните органи), която изрично е разпоредена в закон. Изчерпателното регулиране на разузнавателните дейности е безусловно не просто в контекста на спазването на човешките права и в по-общ план – на конституцията. Разузнаването (включително контраразузнаването) е много специфично средство на външната политика на държавата, то подкрепя външната политика, но не я ръководи и не определя насоките ѝ³. Именно затова законодателят трябва да гарантира стриктното спазване на законово разрешените дейности на разузнавателните служби или с други думи – да изключи възможността тези служби да се превърнат в независим орган за осъществяване на външно и вътрешнополитически действия. Това естествено не означава, че от тях трябва да се изисква да работят в съответствие с международното право (особено това, по което България е страна) и с вътрешното законодателство на държавите, които са техен обект, защото по дефиниция разузнавателните дейности се извършват в нарушение именно на тези норми и дори на правото на трети страни, които са използвани като база за разузнавателни операции.

В интерес на българското общество е законодателството в разглежданата материя да е организирано на две нива – общ закон за системата на националната сигурност и специални – за отделните служби. Последните безусловно трябва да отразяват спецификата в дейността на съответната служба и същевременно да са в съответствие с общите принципи на функциониране на системата, т.е. с общия (рамковия) закон. Единственият съществуващ понастоящем закон, регулиращ отношения в един сегмент от

³ Вж.: Стефанов, Г. Външна политика. Дипломатия. Въпроси на теорията и практиката, С. 1994.

тази специфична материя – ЗДАНС, несъмнено ще трябва да бъде приведен в съответствие с разпоредбите на общия закон за системата за национална сигурност.

Сред задачите, които според мен трябва да реши общия закон, е да унифицира в максимална степен въпросите по администрирането и на системата, и на съставлящите я елементи като при това „разтовари от баласта” специалните закони (напр. материята за човешките ресурси, финансирането, заплащането, различните видове отговорност и пр.). Той задължително трябва да изключи функционалното дублиране като дефинира „сферите на дейност” на отделните разузнавателни служби. Дори нещо повече – той трябва изчерпателно да определи ясно и еднозначно представителя на изпълнителната власт, който има право да поставя задачи на разузнавателните служби и да разрешава потенциално деликатните техни операции и действия. Според мен това са минимално задължителните условия за реализацията на интересите на демократичното общество в сферата на националната сигурност. Същевременно те са и в интерес на работещите в службите, тъй като стриктната законова рамка до определена степен може да ги гарантира от опасността да бъдат жертвани при разпоредени от политиците неправомерни действия⁴ и че при злоупотреба с власт от страна на служител, независимо от ранга му, вината няма да бъде прехвърляна върху службата като цяло.

Общият закон трябва не само да легитимира отделните разузнавателни служби, но и да определи компетенциите им, докато специалните закони трябва да „донастроят” дейностите им съобразно със специфичните им задължения и задачи.

ПРОБЛЕМЪТ ОКОЛО СЪВЕТА ПО СИГУРНОСТТА КЪМ МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ Ex injuria jus non oritur (Нарушението на правото не поражда право)

Слагам този принцип на международното право като мото единствено в контекста на това, че организацията на системата за национална сигурност на България следва да бъде в съответствие с конституцията. Може би този подход изглежда странен, но според мен от 1998 г. е налице несъответстваща на решение на Конституционния съд практика и бидейки поради това противоконституционна, тя следва да бъде променена. Става дума за това, че съгласно Решение № 5/1994 на КС „Министерският съвет не може да създава самостоятелни административни структури с функции по опазването на обществения ред, националната сигурност и изпълнението на бюджета, които да са извън съответните министерства. Важността на административната дейност в такива области налага тя да се извършва изцяло в рамките на органи, предвидени от Конституцията или създадени от Народното събрание. Доколкото не е овластен за това, Министерският съвет не може да делегира на други органи такива свои правомощия, които са му възложени пряко от Конституцията”⁵. Същевременно, разпоредбата на конституцията досежно националната сигурност е недвусмислена „Чл.105(2) Министерският съвет осигурява обществения ред и националната сигурност и осъществява общото ръководство на държавната администрация и на Въоръжените сили.”⁶. Считам, че кумулативното тълкуване на цитираните текстове води до заключението, че самото създаване на Съвета по сигурността към Министерския съвет (ССМС) не е в съответствие с конституцията. Освен това, в действащата нормативна уредба, която бе възпроизведена в един от проектите за закон, има смущаващи разпоредби поне в следните насоки:

⁴ Според бившия директор на френската DGSE, адм. П. Лакост.

⁵ Конституционен съд на Република България. Решение №5/07.07.1994 по конституционно дело №3/1994, ДВ. №58/1994.

⁶ Конституция на Република България. ДВ №56/13.07.1991.

- негови членове са премиерът и част от министрите, което създава предпоставка за тълкуване на ССМС като своеобразна „надправителствена суперструктура”;

- съгласно известните ми текстове, задачата на ССМС е „да подпомага министър-председателя”, но същевременно министър-председателят е не само член на същия този ССС, но и негов председател;

- членове на ССМС с право на глас са не само премиерът и министрите, но и лица, които йерархично са им подчинени и теоретично е възможно поради броя си, последните да наложат вето на решенията на членове на изпълнителната власт, чиито решения безусловно трябва да изпълняват;

- президентът на Републиката, който по конституция е и върховен главнокомандващ на Въоръжените сили има право да присъства на заседанията на ССМС, но не и примерно на вето, или дори на глас.

Поради посоченото, поддържам становището си, че доколкото посочените разпоредби и практиката по тях не са в съответствие с конституцията и решенията на КС, те следва да бъдат избегнати при разработката на законовата база на системата за националната сигурност на България.

ЗА ЗАКОНОДАТЕЛНИЯ ПРОЦЕС

Необходимостта от детайлна законова регламентация на публичните интереси в сферата на националната сигурност е следствие от специфичната същност на разузнавателните служби:

1. Функционални цели – реализация/защита на националните интереси.

2. Огромен потенциал за повлияване и за въздействие както извън, така и в страната и значим обем разполагаема чувствителна информация, както и наличие на средства за придобиване на такава информация.

3. Действат в нарушение на вътрешното право на чужди държави и на международното публично право, което крие непрекъснат риск от поставянето на Република България в деликатна международна ситуация.

4. Следва да осъществяват дейността си само по политическо решение и в съответствие с националното законодателство, т.е. на базата на ясни, недвусмислени и изчерпателно законово посочени задължения (отговорности) и правомощия, позволяващи проследяване на всяко действие в изпълнение на разпорежданията, вкл. съответствието му със правните и финансовите разпоредби, а при необходимост – и персонификация на отговорността.

Пред какви проблеми в тази връзка са изправени обществото и законодателят?

Считам, че независимо от диаметралното субективно отношение, потребността на обществото от съществуването на разузнавателни служби е несъмнена. Същевременно посочените четири точки ясно подсказват големият риск за обществото и за държавата в случаите на евентуална злоупотреба с власт или на неправомерна употреба на уникалния ресурс на тези органи. Историята на разузнаването изобилства с примери за опити в подобна насока във всички епохи и държави, и дори в бившия съветски блок, на които ще се спра обобщено при разглеждането на въпроса за контрола върху разузнаването.

Посочените особености на разузнавателните дейности и свързания с това обществен интерес поставят ултимативни задачи пред законодателя. В тази материя са недопустими най-малките неточности и неперфектност на регулацията както като философия, така и като правна техника. Ако това не бъде извършено, ще се генерират рискове за сигурността с непредвидими последици на всички нива на националната сигурност – индивид, общество, държава. И поради факта, че сред основополагащите за

правовата държава принципи е и “Dura lex, sed lex” (законът и суров, е закон, т.е. разпоредбите му трябва да се изпълняват), макар да звучи кощунствено приемам, че недопустимото статукво – наличие на разузнавателни служби, чиито дейности не са законово дефинирани, е по-малко застрашаващо сигурността на нацията отколкото, ако същите служби имат непълно, неперфектно и фрагментарно разписани в закон(и) отговорности и правомощия.

Поради посоченото, единствено стриктното спазване на стандартните процедури на законотворчеството би било гаранция за обществения интерес, както и за това, че ще бъдат избегнати подводните камъни при изготвянето на законите. Имам предвид следните три стадия на законодателния процес:

I. Водещо във всички случаи следва да е **ясното формулиране на политическата задача**, отговорността за което безусловно е на политическите, и е желателно това да стане с консенсус. Абсолютно недопустимо е участието на този етап на представители на разузнавателните служби под каквато и да е форма. В частност, на политическо ниво следва ясно да се определят компетенциите на отделните разузнавателни служби, иначе казано – за какво ни трябва, какви задачи ще им бъдат възлагани. В този план следва да се:

1.1. Определят дългосрочните отговорности на всяка една служба в рамките на системата за национална сигурност, вкл. с цел избягване на потенциалното и реалното функционално дублиране.

1.2. Заложил принципът за примата на политическата над оперативната целесъобразност.

1.3. Определят оперативните компетенции на отделните служби.

1.4. Посочат изрично дейностите, които всяка отделна служба няма право да извършва (това считам за по-важно за обществото, дори от определянето на компетенциите им).

1.5. Посочи представителят на изпълнителната власт, който единствено ще има право да им разпорежда и особено – да разрешава дейности и действия с повишен риск или „чувствителност”.

1.6. Определи дефинитивно и изчерпателно начинът на докладване на изпълнението на разпореденото (вкл. вид, формат и атрибути на документа, срокове и пр.).

1.7. Определи недвусмислено характерът на персоналната отговорност за взетите политически решения и за предприетите в тяхно изпълнение действия на всеки отделен етап на изпълнение.

II. Второто ниво бих определил като **„професионален превод” на съдържанието на разузнавателните дейности** (дефинирането на дейностите и на използваните средства и методи), които трябва изчерпателно да бъдат законово определени. Отговорността за извършването на това може и следва да бъде единствено на самите служби, но трябва да се държи сметка и за това, че самата реализация на задачата е в пълна зависимост от начина, по който политическите ще формулират политическата задача.

Ясното, изчерпателно и унифицирано юридическо и професионално дефиниране на всички разузнавателни дейности е от несъмнен интерес за демократичното общество, и за самата държава. Технически то не представлява особена сложност доколкото тази информация е несекретна от десетилетия и може да бъде намерена не само в Интернет, но и на пл. „Славейков” (впрочем там може да се намери доста подробно описание и на провеждани в миналото секретни операции). Тя е достъпна и в множество терминологични речници и енциклопедии, някои дори българско издание, както и в

публикувани чуждестранни нормативни документи. Поради посоченото, евентуалните възражения за унификацията и за законовото (т.е. несекретното) дефиниране на тези базисните понятия, свързани с тези дейности, особено с „мотиви” като „секретност”, „традиция”, „особености на терминологията” (последната нерядко е мъглява дори за част от професионалистите) са не просто несъстоятелни. Считаю, че подобен подход навежда на съпротива срещу промяната на удобно статукво и професионални дефицити, които са принципно опасни за демократичното общество.

III. Въпреки че третото ниво е принципно различно от предходните две и акцентът при него стандартно пада на правно-техническите въпроси, в случая на него трябва да бъдат решени важни както за обществото, така и за държавата задачи. На него **законодателят трябва да не допусне и да предотврати:**

1.1. Каквато и да е възможност за „препращащо уреждане” на посочените критично важни проблеми от законите към подзаконовите актове по прилагането им.

1.2. Възможността ръководителите на разузнавателните служби да могат да действат извън писмено разпореденото им от овластения по закон и особено по „оперативна целесъобразност” или по „собствено усмотрение”.

1.3. Рискът от капсулиране на разузнавателните служби и особено в две твърде важни насоки – провеждането на „чувствителни операции” и отчетността.

1.4. Извършването на дейности, които не са доказано безусловно необходими за изпълнение на функциите им по закон.

Най-общо казано, законодателният процес следва да следва простата схема: политическо определяне на дългосрочните отговорности и компетенции на отделните служби в рамките на системата за национална сигурност; професионално и правно дефиниране в закон на характера на дейностите, извършвани в изпълнение на законовите задачи, средствата и методите във връзка с това и оформянето на законопроектите на посочената база.

РАЗУЗНАВАТЕЛНИТЕ ДЕЙНОСТИ И ДЕФИНИЦИОННИЯТ ПРОБЛЕМ

Проблемите по дефинирането на дейностите на разузнаването у нас се задълбочиха след 1989 г. поради недопустимото разширително тълкуване на понятия като „разузнаване” и „специален” и прилагането им към дейности, които реално не са разузнавателни⁷. Безусловно това подсказва проява на специфичен професионален комплекс и дефицити, но те се насложиха с политизирана реторика и с „тактическото мълчание” на професионалистите. Крайният резултат е масовизирането на обществения лайшки негативизъм към всичко и всички, свързано с понятието „разузнаване”. В обществен интерес е това положение да бъде преодоляно, което е невъзможно без унифицираното легално дефиниране на всички разузнавателни дейности. Най-удачно е това да стане в общ закон за системата за национална сигурност, вкл. и защото ще е безсмислено сходни/идентични понятия да бъдат дефинирани в няколко закона.

Според мен това са важни, но второстепенни мотиви, а главното е, че статуквото противоречи на интересите на демократичното общество и е против принципите на функционирането му. Имам предвид факта, че дори понастоящем принципът „Всичко, което не е забранено, е разрешено” у нас недопустимо се прилага към дейността на държавни органи и в частност на разузнавателните служби. Тази традиционна за социалистическия период абсурдна трактовка на принципите на римското и английското

⁷ Фактът, че в дейността на НСО има елементи на разузнаване и на полицейски дейности, не я прави нито разузнавателна, нито полицейска служба. Съответно няма основания под каквато и да е форма да й се дават съответните компетенции, вкл. и на дознателска дейност.

право игнорира общоизвестния факт, че това е основна свобода на личността⁸ и поради това е приложима единствено по отношение на нея и то само в контекста на наказателното право. При това удобно „се забравя”, че приложим към държавните институции и органи е само обратният принцип „Всичко, което не е разрешено, е забранено”, т.е. техните действия са ограничени единствено в рамките на това, което законът изрично им разрешава. Едва ли е необходимо да се спирам на това колко опасна за демокрацията е продължаването на тази практика, особено когато става дума за дейност на държавни органи с огромен деструктивен потенциал. Опитът, дори нашият, доказва опасността от статуквото и за индивидите, и за обществото, и за държавата, но подсказва и че при определени ситуации то вероятно може да е твърде удобно за някои. Предвид това считам, че промяната на статуквото е безалтернативно.

Стриктното законово дефиниране на всички разузнавателни дейности несъмнено е от критична важност за общественения контрол върху този толкова деликатен вид държавна дейност. Също толкова ясно е, че това не може да бъде постигнато без да бъде „преведено” съдържанието на понятията от професионалния жаргон⁹. Поради това евентуалното изключване от законовите текстове на изчерпателните и точните легални дефиниции би било поне толкова опасно, колкото и изключването на посочените по-горе принципи на управление. Основание за тази квалификация ми дава фактът, че по същество би ставало дума за квази-легално извършване на съдържателно и правно неясни разузнавателни дейности от различен, вкл. и на „най-чувствителните” сред тях. Несъмнено подобно „разрешаване” по закон на неопределени дейности и действия на органи на властта е дори по-неприемливо, отколкото статуквото.

Подходите при дефинирането на понятието „разузнаване” като съвкупност от действия, извършвани от държавни органи със специална оторизация са два. Съдържателно общото между тях е, че:

1. То е специален инструмент за защита на националните интереси (сигурност), намиращ се в „сивата зона между дипломатията и войната”¹⁰.

2. Разузнавателните дейности се осъществяват от държавни органи със специална оторизация в информационния сегмент на системата за национална сигурност¹¹.

3. Мисията на разузнаването е да сведе до минимум информационната неопределеност при държавното управление¹², или с други думи – целта му е да се постигне стратегически приоритет над обектите на наблюдение и влияние¹³.

Акцентът при трактовката на понятието „разузнаване” традиционно пада върху „информационната” му същност – придобиване, анализ и докладване на информация¹⁴.

⁸ И именно поради това, той е сред основните принципи във френската Декларация за правата на човека и гражданина от 1789 г.

⁹ Дори в изчерпателно изброените в чл. 20, ал.1 от ЗДАНС „оперативни дейности” има професионален жаргон, чието съдържание не е правно дефинирано.

¹⁰ Василев-Чангов, М. Секретни операции. Разузнаване. Национална сигурност. С., 2009, с. 25.

¹¹ Пак там, с. 24.

¹² Пак там, с. 25.

¹³ Христов, П. Разузнавателна защита на конституционния ред. Историческа ретроспекция. Проблеми на организацията и обществения контрол. ВСУ „Черноризец Храбър”, 2003, с. 17.

¹⁴ Сравни: “The Intelligence Cycle”. CIA. Office of Public Affairs. A Consumer's Guide to Intelligence; Laqueur, W. A World of Secrets: The Uses and Limits of Intelligence. N.Y., 1985, p. 8; Commission on the Organization of the Executive Branch of the Government (The Hoover Commission), "Intelligence Activities," (An Interim Report to Congress Prepared by a Team Under the Leadership of Gen. Mark Clark). June 1955, p. 26; Commission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community, Preparing for the 21-st Century: An Appraisal of US Intelligence (The "Brown-Aspin Report"). Wash., 1996, p. 5; Joint Chiefs of Staff. Department of Defence. Dictionary of Military and Associated Terms. Joint Publication 1-02, April 2001, p. 208; Kirkpatrick, Jr. L. "Intelligence" in: Jentelson, B., T. Paterson. Encyclopaedia of US Foreign Relations, Volume 2. N.Y., 1997, p. 365

Апология на този подход срещаме в спомените на бившия началник на РУМНО ген. В. Зикулов: „В действителност ЦРУ не е разузнавателна служба, защото разузнаването е само част от дейността му”¹⁵! Ген. Зикулов „пропуска” факта, че намирайки се в споменатата сива зона, разузнаването неминуемо има в арсенала си средства и от дипломацията, и от войната и поради това от векове са му възлагани и „неинформационни” функции, които в САЩ са обект на нормативна регулация от всякакъв вид от над 50 години¹⁶. Любопитното е, че според спомените на ген. Зикулов, по времето, когато той е начело на РУМНО, управлението е било длъжно по силата на секретен нормативен акт да „организира и извършва при необходимост и по разпореждането на ЦК на БКП, Държавния съвет и Министерския съвет на НРБ на някои специални действия на територията на страните-обект на разузнаване”¹⁷! Неопределената формулировка „специални действия” (за Държавна сигурност терминът е „други задачи”)¹⁸ поне за мен сочи еднозначно неинформационния им характер.

Според мен разузнавателните дейности от „неинформационно естество” могат да бъдат отнесени към два вида секретни (тайни) операции – за влияние (върху политически решения, обществено мнение, партии, синдикати, медии и пр.) и за въздействие (пряко негативно повлияване на обстановката в чужди държави, целящо предизвикване на криза). Бившия директор на ЦРУ ген. С. Търнър ги определя родово като: „Действия, които предприемаме, за да повлияем на събитията в чужди държави, без при това ролята ни да става известна. Задължително е да се извършват така, че ролята на правителството да не е видна, или при провал правителството да може убедително да я отрече”¹⁹. Поради това ги наричам „секретни”, въпреки че резултатът им обикновено е публично виден (въпреки митовите, информационната функция на разузнаването се основава в над 90% на данни от несекретни източници).

Едва ли е необходимо да мотивирам тезата си, че жизненоважно за всяко разузнаване е да развива структури за собствена защита, т.е. че контраразузнаването е една от основните му дейности.

Предвид посоченото, предлагам на обсъждане следните основни дефиниции:

1. Разузнаване: съвкупност от специални дейности, извършвани от държавни органи със специална законова оторизация за придобиване на информация, анализ, разпространение на информация, провеждане на секретни операции и контраразузнаване.

¹⁵ Зикулов, В. Военното разузнаване на България и Студената война. С., 2005, с. 96.

¹⁶ С директиви на Съвета за национална сигурност (US-NSC Directives) и изпълнителни заповеди на президента (Executive orders of the US president), които могат да се намерят и литературата, и в интернет. Президентът разпорежда със своя констатация извършването на секретните операции по силата на Intelligence Authorization Act 1991, а е длъжен да информира законодателния орган по Hughes-Ryan Act (1974). Директорът на националното разузнаване има същото задължение по Intelligence Oversight Act (1980).

¹⁷ Зикулов, В., Цит. съч., с. 341-345.

¹⁸ Вж. Кръстев, Г. Разузнавателните служби на България. Възникване, развитие, перспективи. С., 2006, с. 109-110; Вж.: Димитрова, А. Отдел за убийства. Тайната история на секретна Служба 7., С. 2010; Судоплатов, П. Кремъл и Лубянка. Секретни операции 1930-1950. С., 2001, с. 344; Андрю, К., О. Гордиевски. КГБ поглед отвътре или тайната история на неговите чуждестранни операции от Ленин до Горбачов. С., 1992, с. 303.

¹⁹ Marchetti, V., J. Marks. The CIA and the Cult of Intelligence. New York, 1974, pp. 379-398; Oseth, J. Regulating U.S. Intelligence Operations: A Study in Definition of the National Interest. Lexington, 1985, p.27-28; National Security Council Directive – NSC 10/2, 18.6.1948; National Security Council Directive on Covert Operations – NSC 5412/12.3.1954, U.S. Department of State. Foreign Relations 1964-1968, Vol. XXVI; National Security Council Directive on Covert Operations - NSC 40/1970, U.S. Department of State. Foreign Relations 1964-1968, Vol. XXVI; “United States Intelligence Activities” – Executive Orders of the President: 11905/1976; 12036/1978 and 12333/1981.

2. Информационни дейности на разузнаването: придобиване на информация на базата на открити източници, агентурно разузнаване, техническо разузнаване, обмен на информация със сродни служби, както и извършване на анализ и разпространение на информация.

3. Секретни операции: специални изпълнителни дейности, целящи повлияването на поведението на различни по характера и статуса си обекти, или дестабилизация на обстановката в чужди държави, извършвани в интерес на националната сигурност така, че ролята на правителството да не е видна, или при провал то да може убедително да я отрече²⁰. При никакви обстоятелства те не могат да целят повлияване на политическите процеси, общественото мнение или на медиите в Република България. Понятието „секретни операции” не включва военни действия с участие на въоръжени сили, както и контрашпионаж.

4. Секретни операции за влияние: тайни изпълнителни дейности, целящи манипулирането на политиците и/или на общественото мнение в чужди държави в интерес на националната сигурност.

5. Секретни операции за въздействие: тайни изпълнителни дейности, целящи дестабилизация на обстановката и предизвикване на криза в чужди държави в интерес на националната сигурност²¹.

6. Контраразузнаване: съвкупност от действия по противодействие на чужда разузнавателна дейност от всякакъв вид, целящи пресичането или използването ѝ в интерес на националната сигурност.

7. Агент: лице, което доброволно е приело да изпълнява функции от името на или в интерес на разузнавателна служба.

8. Шпионаж: придобиване на информация чрез междуличностен контакт.

9. Контрашпионаж: набор от дейности по противодействие само на чуждестранния шпионаж.

ЗА КОНТРОЛА НАД РАЗУЗНАВАТЕЛНИТЕ ДЕЙНОСТИ

Обществения интерес към разузнавателните служби може да се илюстрира с единството и борбата на противоположностите – как службите да извършват дейностите, за които са създадени, без при това да възникват рискове за демокрацията в страната? Максималистският подход към този въпрос е твърде рискован по следните причини.

Като специфичен инструмент на властта, разузнавателните служби са част от обществото и дейностите им са социални по характера си. Въпреки че са твърде затворени, те не са имунизирани от протичащите в обществото процеси. Бюрократичните тенденции в обществото не заобикалят тези структури, но поради спецификата им имат особена проява при тях: нараства капсулирането им, професионализмът спада и се стига до признаци за превръщането им в грамадни, неефективни и самоподдържащи се бюрокрации²². В някои случаи това води до подмяна на акцента в дейността им и до незаконни действия, разкритията за които водят до растящо недоверие в тях. Практически

²⁰ Вж. и: Василев-Чангов, М., Цит. съч., с.44.

²¹ Детайлна класификация на секретните операции е предложена пак там, с.58-138.

²² Според Пиер Марион (бивш шеф на френското DGSE): „Службите се превърнаха в сбирщина аматьори, която прави каквото поиска. Френските интереси, които трябва да се защитават, са изместени от интересите на агентите, които се стараеха да служат на различните лобита и при това често действаха едни срещу други”, Вж., Marion, P. Le pouvoir sans visage. Paris, 1988; Marion, P. La mission impossible. À la tête des services secrets. Paris, 1991. Schmidt-Eenboom, E., Jo Angerer. Die schmutzigen Geschäfte der Wirtschaftsspione. Düsseldorf, New York, 1994. М.Уест обобщава: „Всяка разузнавателна служба харчи огромни суми от парите на данъкоплатците, за да осигури собственото си съществуване и далеч по-малко, за да събира информация за защитата на страната от врагове, шпиони и терористи”.

във всяка страна се отбелязват опити за извличане на политически дивиденди²³ както от разкритията на нарушения на законите, така и от опитите за прикриването на тези разкрития с други незаконни действия (забрани за публикации, медийни дискредитации, административно или съдебно преследване), което води до още по-голям спад в обществения им престиж. В самите служби сблъсъкът с реалността ерозира работната атмосфера и демотивира младите и перспективни кадри²⁴.

Множеството публикации за незаконни действия на високопоставени служители на разузнавателни служби или за използването на службите не по предназначение в редица страни позволява да посочим главните опасности:

- незаконно подслушване, следене и пр.;
- съставяне на незаконни досиета, съдържащи компрометираща информация за лицата, особено политици (в Италия – „досиетата СИФАР”, които според „комисията Беолкини” са над 157 000²⁵ и прочутите „досиета Хувър”, послужили на сенатор Ф. Чърч като основание да нарече бившия директор на ФБР „главен изнудвач в американската история, използвал секретните си досиета на налага вижданията си на политически екстремист”²⁶);

- манипулиране на информацията (вкл. чрез докладване на „бяла”, „сива” и „черна” дезинформация; „информационно задръстване”; съставяне на невярна информация – „фабрикуване” и пр.), целящо повлияване на политически решения в кастов политически или в корпоративен интерес, примери за което има както в демократичните държави, така и в бившия съветски блок²⁷.

- дейности против взети политически решения с използване на „сива” или „черна” дезинформация²⁸ и дори чрез предприемане на забранени операции²⁹.

- дейности по дестабилизиране на обстановката в собствената страна и/или срещу демократично избраните органи на властта чрез прилагане на „стратегия на напрежението”, атентати и опити за преврат³⁰.

Разузнавателните служби имат информационен монопол, който се базира на специални умения, знания и техника. Те разполагат с огромен потенциал за влияние и за въздействие. Нещо повече, същността на секретните операции за въздействие и специфичният начин на извършването им често поставят изпълнителната власт в ситуация, когато тя е принудена да изостави спазването до момента от нея политически

²³ Особено от опозицията, която използва същите методи като дойде на власт, Вж.: Woodward, B. Veil. The Secret Wars of the CIA 1981-1987; Kessler, R. The Bureau: The Secret History of the FBI. 2003; Trento, J. The Secret History of the CIA; Corson, W. The Armies of Ignorance: The Rise of American Intelligence Empire. New York, 1977, p. 359; Kessler, R. Inside the CIA. New York, 1991.

²⁴ Бившия зам.-директор на ФБР О. Ревел споделя: „Идеализмът ми намаля, след като видях реалностите в организацията. Имам предвид самата система”, Цит. по: Кеслър, Р. Цит. съч., с. 199, а Питър Райт пише: „Разбрах, че съм влязъл в огледалния свят на Алиса, където простите, но неприятни истини изчезват по нечие желание”, Райт, П. Ловец на шпиони. С., 1995.

²⁵ De Luttis, G. Storia dei servizi segreti italiana, 1984.

²⁶ Цит. в: Moynihan, D.P. Secrecy: The American

Experience http://en.wikipedia.org/wiki/Daniel_Patrick_Moynihan_-_cite_note-34#cite_note-34.

²⁷ Вж. за: САЩ - бившия директор на ЦРУ Р. Гейтс за действията на предшественика му У. Колби, The Washington Post, March 15, 1995, A4; за Италия - Де Лутиис, Дж. Цит. съч., с. 22; за ГДР - Волф, М. Супершпионин. Автобиография на супершпионина на комунизма. С., 1998., с. 72; за България - Зиколов, В., Цит. съч., 2005., с. 116.

²⁸ Напр. подвеждане на правителството при кризи (Карибската 1962 г., Иран 1979 г. и 1980 г.)

²⁹ „Iran-Contras”. See: Woodward, B. Veil. The Secret Wars of the CIA -1981-1987.

³⁰ За „тихите преврати” в Италия, Вж. De Luttis, G. Op. Cit.; За атентатите срещу президента Де Гол. Вж.: Молчанов, Н. Генерал Де Гол. М., 1980.

ограничения. При това тя предоставя на извършващите операции свободата да действат по свое усмотрение с цел постигане на краен успех. Така последните по същество започват неотризирано да определят политиката, вместо избраните за това политически лидери³¹. Месец след убийството на президента Дж. Кенеди, предшественикът му Х. Труман пише в статия: „От известно време съм обезпокоен от начина, по който ЦРУ се отклони от първоначалното си предназначение. То стана оперативна, а в някои случаи – и определяща политиката на правителството ръка ... Когато създавах ЦРУ, не съм допускал, че то ще внедри в мирно време операциите на „плаща и кинжала“ ... В начина, по който функционира има нещо, което хвърля сянка върху историческите ни позиции и аз чувствам, че трябва да го променим”³².

Секретността и специфичният начин на действие на разузнавателните служби стимулират разпространението сред служителите им виждането, че правилата са „за другите” и не се отнасят за тях³³. С течение на времето то става интегрална част от начина на мислене на много от тях във всички държави и във всички времена. По време на слушанията на „Комисията Чърч”³⁴, през 1975 г. бившият ръководител на контраразузнаването на ЦРУ Дж. Енгълтън неофициално заявява „Немислимо е да се смята, че секретното разузнаването на правителството ще изпълнява всички разпореждания на правителството”³⁵. Този безусловно опасен за демократичното общество начин на мислене за съжаление не е типичен нито само за ЦРУ, нито само за 1975 г. Същевременно историята на разузнаването изобилства и с примери за нарушаващи закона действия на разузнаването и за провали като резултат от сервилното поведение на ръководители на служби спрямо желанията на политиците.

Поради посоченото, въпросът на Ювенал „Кой ще ни пази от пазачите?” остава актуален. Успоредно с това е очевидно, че ефективният контрол над разузнаването, без дейностите му да бъдат поставени в рискова ситуация, е извънредно тежка задачата за демократичната държава. Считаю, че е невъзможно тя да бъде решена напълно. Трябва да си дадем сметка за реалностите – пълният контрол над дейността на разузнаването е много опасна фикция, дори по простата причина, че той би довел до невъзможност постигането на целите, за които са създадени службите³⁶.

Посоченото не означава деактуализиране на въпросите за ефективността на службите и особено – за превенцията на нарушенията на закона от тяхна страна. Транскрипцията на последното е как да не се допусне службите да придобият самостоятелност спрямо демократичното общество и държава, чийто инструмент са и предвид колосалния им потенциал за влияние. Различните основни разузнавателни дейности генерират различни рискове за обществото, но това е само технически проблем. Основният въпрос е дали нарушенията са неволни или не и как да се минимизира рискът от тях в случаите на:

1. Незаконно използване потенциала на разузнавателните служби от страна на политици за реализация на политически цели, което е самостоятелен риск с висока обществена опасност. Според мен нормалният и най-лесен начин за превенция е отговорността по закон да се носи от тези, които могат да разпореждат на службите, т.е. да ги контролират.

³¹ See: Vanderbroucke, L. The Confession of Allan Dulles: New Evidence on the Bay of Pigs. *Diplomatic History* (Fall 1984), p. 371.

³² Truman, H.S. Limit CIA Role to Intelligence. *The Washington Post*. December 22, 1963, p. A 11.

³³ Вж.: Волф, М. Цит. съч., с. 319.

³⁴ United States Senate Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities.

³⁵ Цит. по: Polmar, N., T. Allen. *Spy Book: Encyclopedia of Espionage*, 1996.

³⁶ „Никоя секретна служба не би могла да бъде някога демократична, нито, независимо от желанията на политиците, да бъде открита за постоянен контрол”, Волф, М. Цит. съч., с. 25

2. Подвеждане на потребителя (правителството) чрез разузнавателната информация. В действителност, до известна степен то е неизбежно, предвид факта, че всяко предаване на информация е вид манипулация³⁷:

2.1. Случайно допуснати грешки – могат да са следствие от личностни и професионални предубеждения или от липса на професионализъм на различните стадии на работата с информацията, както и от проблеми от техническо естество:

- при докладването на първичната информация чрез: прибързано („да се харесам на шефа“) или закъсняло (поради грешна оценка на важността, недоверие в информатора и пр.) докладване; промяна в акцентите; „изпускане“ на важни детайли; „бумеранг“ – добросъвестно анализиране на собствена дезинформация; „задръстване с информация“ и др.;

- при анализа: неправилна употреба на изразни средства; погрешна аналогия; фалшива корелация; приемане на противоречащи на фактите хипотези; прекомерно опростяване; синдром „да се хареса на шефа“; нежелание да се мисли „извън рамката“; строеж на „огледални образи“, неправилна интерпретация на данните от техническото разузнаване и др.

Тъй като в повечето случаи проблемът е свързан с професионализма на изпълнителите, най-ефективна за превенцията е инвестицията в ресурсния потенциал на службите (особено в подбора, образованието, квалификацията, специалната подготовка и преподготовката на състава). Грешките поради технически проблеми като „заливането с информация“ не могат да бъдат преодолені на нивото на анализа.

2.2. Съзнателно подвеждане на потребителя – доказателства в тази насока дават сенатор Д. Мойнихън (за САЩ), ген. Зиколов (за България), М. Волф (за бившата Източна Германия) и на неназован служител на МИБ (за Великобритания)³⁸. Анонимен източник описва принципния модел на подобни действия „Казвахме на държавния секретар, че не знаем неща, които знаехме. Правехме се, че знаем неща, които не знаехме. За разузнавача е твърде лесно да манипулира политиците. Несъмнено няма система за неговата проверка. Някой отдел на разузнаването решава каква информация да се даде на политиците и те рядко получават пълните и точни факти... Ние решавахме на кого и какво да докладваме“.

Действително няма система, която да гарантира напълно потребителя от проявите на недобросъвестност в структурите на информационния сегмент на системата за национална сигурност. Относителни гаранции могат да се постигнат чрез нормативно регламентиране на стриктна и пълна документална проследимост на действията на всеки етап на работа с информацията (вкл. движението ѝ в и между структурите, изпълнителите, разпорежданията, съгласуванията, докладването и пр.), независимо от източника ѝ, което би имало и превантивен ефект.

3. Основните рискове във връзка със секретни операции са:

3.1. Да бъдат планирани и провеждани така, че да създават предпоставки за дискредитиране на правителството. Това може да е както проява на непрофесионализъм, така и умишлено деяние (независимо от мотива, който може да варира от несъгласие с провеждането им, през действие срещу ръководството, до дискредитация на орган на властта).

3.2. Секретните операции да бъдат „откъснати“ от цялостната политика на правителството. Получава се когато ръководителите на разузнавателните служби се опитват да провеждат своя собствена политическа програма, независимо дали съвпада с

³⁷ Василев-Чангов, М., Цит. съч., с. 70. Вж. също: Търкаланов, Ю. Разузнавателният анализ. С., 2003 и Павлович, П. История и култура на Древна Арабия. С., 2001, с.12 и др.

³⁸ Moynihan, D.P., Op. Cit.; Зиколов, В. Цит. съч., с. 77; Волф, М., Цит. съч., с. 116; The Irish Times, April 1980.

целите на държавната политика”³⁹. Технически до това се стига когато операциите се извършват на базата на „оперативна целесъобразност” или дори с мотив „лична преценка”, без съответното разпореждане (възможно - без знанието) на овластения по закон да разпорежда на службата орган на властта. Екстремалният вариант е това да става, въпреки изричната забрана за провеждането им.

3.3. Провеждане на секретни операции (обикновено – за влияние), чиито реален обект са политическите процеси, общественото мнение, политиката или медиите в собствената страна. Причината по правило е реализация на личен или корпоративен интерес (както икономически, така и политически).

3.4. Да се провежда секретна операция заради нейното удобство като начин „да се направи нещо”, независимо дали по искане на политическата власт или по инициатива на службите. Рискът произтича от това, че по принцип не е разумно предприемането на действия с непредсказуеми последствия.

3.5. Използването на лица от престъпния контингент при секретните операции за въздействие е високо рисково защото, както сочи докладът на „Комисията Чърч” през 1975 г.: „това им дава (на престъпниците) силата да изнудват правителството и да избегнат съдебно преследване за минали или бъдещи криминални деяния”⁴⁰.

Същността и особеностите на секретните операции налага анализиране на въпроса за законосъобразността им и за баланса „политическа/оперативна целесъобразност” при провеждането им. Не подлежи на дискусия фактът, че провеждането на секретни операции от български разузнавателни служби трябва да е в съответствие с разпоредбите на българското законодателство. Минимално задължително условие за това е тези разпоредби да са налице. От това следва, че ние безусловно се нуждаем от законова дефиниция на секретните операции и от ясни разпоредби относно разпореждането им, както и относно контрола върху тях, и по-конкретно:

- правата за издаване на изпълнителна заповед и личната отговорност във връзка с това, както на политическо, така и на изпълнителско ниво;
- кой и как трябва да бъде информиран за провеждащите се операции;
- редът за докладване на всеки етап на операцията;
- „анализ на неправилните решения”;
- правата за контрол за законосъобразност, вкл. на изразходване на финансовите средства както върху цялата операция така и на отделните етапи на провеждането ѝ, и др.

Балансът „политическа/оперативна целесъобразност” при провеждане на е функция от мястото на отделните институции в системата за национална сигурност съобразно разпоредбите на конституцията. Съгласно конституцията на Република България, правителството отговаря за националната сигурност, а президентът е върховен главнокомандващ на Въоръжените сили, както във военно, така и в мирно време⁴¹. Поради това на нито един служител на разузнавателна служба, независимо от ранга му, не трябва да има право да взема решение относно провеждането на която и да е секретна операция, което е съпоставимо с вземането на решение за обявяване на „персона нон грата” в дипломатията, което винаги се извършва по политическо решение. Противната практика би означавала недопустима опасна зависимост на демократично избраните органи на властта спрямо подчинени им структури, които не могат да носят политическа отговорност и то в крайно деликатна сфера на националната сигурност. Тук нормално

³⁹ Вж. Джонсън, Л. Тайните служби. Американското разузнаване в един враждебен свят. С., 2004, с. 204.

⁴⁰ U.S. Senate. Alleged Assassination Plots Involving Foreign Leaders. An Interim Report of the Select Committee to Study Governmental Operations With Respect to Intelligence Activities. United States Senate. Together with Additional, Supplemental and Separate Views. Wash. 1975, p. 259.

⁴¹ Конституционен съд на Република България. Решение № 23 от 25 септември 1998 г. по конституционно дело № 14 от 1998 г., (Обн., ДВ, бр. 113 от 30.09.1998 г.).

възниква въпросът за адекватността на политическите решения във връзка с провеждането на секретните операции по отношение на техните обект(и), използваните средства и избора на момента за провеждането им. Историческите примери недвусмислено сочат, че най-доброто политическо решение е далеч не винаги най-доброто. Затова по принцип то трябва да бъде резултат от задълбочен анализ на аргументите на специалистите и да се основава на конкурентни алтернативни хипотези и на разновидност на SWOT-анализ. При всички случаи водещи трябва да бъдат двете общи правила:

- рискът винаги трябва да съответства на значимостта на преследваната цел;
- само органи компетенции по разпоредбите на конституцията имат правото да дефинират целите на секретните операции.

Категоричният ми извод във връзка с всичко изложено е, че всички дейности на българските разузнавателни служби трябва да бъдат урегулирани в закон. С особена сила това се отнася за провеждането на секретните операции защото всяко действие на органите на властта, особено високо рисково, следва да е недвусмислено ясно дефинирано, вкл. по отношение на правата и отговорностите. Тъй като всяка злоупотреба с власт, свързана с разглежданите дейности застрашава сигурността на ниво индивид, общество и държава, считам че тя трябва да бъде инкриминирана с квалифициран състав и това би била най-добрата, да не кажем единствената ефективна защита на обществения интерес.

ON THE BULGARIAN NATIONAL SECURITY SYSTEM AND THE PROBLEMS OF ITS REGULATION

Milko Vasilev

Quis custodiet ipsos custodes?
Juvenal, „VI-th Satire”

Abstract

A very well known fact is that for centuries spy activities all over the world have been simultaneously blamed and covered with heroic mysticism. As a professional analyst on National security problems, I can clearly understand the reasons behind these contradictory public attitudes and I will briefly give my point of view as a part in this public discussion.

At every occasion, I refer to Juvenal’s words I personally interpret as: “Who will watch the watchers?” or even “Who will guard the guardians themselves?” I have put them as a motto in full consciousness that the question has to be the focus point, the most important problem for the security and for the nation, to be solved during the National security system foundation in contemporary Bulgaria.

On the other hand, to those who enjoy using strong expressions against the intelligence activities, I would like to remind what Michel de Montaigne wrote more than 500 years ago: „Likewise, in all governments there are necessary offices, not only abject, but vicious also. Vices there help to make up the seam in our piecing, as poisons are useful for the conservation of health”, just with the proviso that the judgments on vices and abject are no more than a personal issue decision.

In fact, there are no possibilities to reach a consensual public attitude to the intelligence activities and their usefulness for the society. What we all definitely need is to find out the right balance and we have to find it right now, because at present we face the needs and the issues of the Bulgarian national security system foundation. For that reason, any compromise within the regulation-settlement process is inadmissible because the lack of thorough legal norms will have unpredictable negative consequences not only for the society and for the state as its paramount organization, but for the individuals as well, e.g. it will be risky for all players on the different National security levels. For the first time in our democratic development, we have the chance, and we are obliged, to implement in our practice the old traditional approach in regulation creation process – the laws have to be constituted in a way not to be changed for at least a 50 years period!

The article aims neither at the past, nor even at the present, but at the future and for that reason no particular activity of the Bulgarian intelligence or police agencies (“security services” and “public order services” respectively according to the legal definition in the Classified Information Protection Act) will be analyzed or be revealed in it. What I will stress on is the experience, the negative one in particular, in Europe and USA in National security area regulation, which in my point of view we have to take in mind and into account.

THE FUNDAMENTAL ISSUES

The reality Bulgaria faces in the second decade of 21-st century is the persistent existence of security and police agencies, which are not part of an integral national security system because the system they belong to does not exist since 1989. The intelligence activities regulations remain inadequate to the democratic governance principles. The Military Intelligence (the Defence Information Service - DIS, under the Minister of the Defence) duties and activities are blanket - very briefly and blurry - formulated in the Law on the Defence and Armed Forces of Republic of Bulgaria. As for the “civil”¹ intelligence – the National Intelligence Service (NIS) even has no such legal basis for its activities, as MI has. Only the State Agency for National Security (SANS)

¹ Almost all staff of which has military ranks!

activities are under the regulation of the State Agency for National Security Act² since the beginning of its existence in 2008.

What Bulgaria needs is the foundation of a modern, and as far as possible, democratic integrated national security system with clearly legally defined duties and rights not only of its structural elements, but of the system as a whole, both of which have definitely to be under a strict control.

The first step towards the realization of this goal was made on March 08 2011 when the Bulgarian Parliament voted the fundamental for the Bulgarian national security document. However, the Strategy for the National Security of the Republic of Bulgaria is no more than a non-regulatory framework for all activities in National security field. Thus the fundamental issue – the modern, and the functional as well, regulatory framework for both for the system as a whole and for its integral elements remains the issue of the day. We face a hard and complicated process due to: the president of the Republic and the Council of ministers duties and rights under the Constitutional provisions; the inertia from the past more than 20 years status-quo; the aggressive negative behaviour towards the secret services activities with clear signs of politicking and the laic stress on some of their activities during the past political regime and on present failures. Here I have to mention the very unpleasant fact of the existence of more than a 15 years practice which accordance to the Constitution is at least doubtful. The cumulative effect of all this adds new problems to the common for all democratic states fundamental issues on the command and control over secret services' activities.

No doubt, there is a necessity for the foundation of a system comprising of elements with consistent competence, meaning specialization and common and coordinate functioning in favour of Bulgarian national security. This ultimately has to be done under the democratic principle that the legal activity of the state (agencies) is only the one according to the regulations. The strict regulation of the intelligence activities is peremptory, bearing in mind not only the respect to the civil rights, and broadly speaking – to the Constitution. The intelligence (counterintelligence included) is a very specific foreign policy means as well that handles the foreign policy, but does not conduct and does not determine the foreign policy³. For this reason, the legislator – the Parliament has to guarantee that the intelligence services specific duties implementation will be strictly under the law or, put in other words - to prevent the risk of changing the intelligence into a self-dependent structure for both foreign and internal political actions. Of course, this does not mean that its activities have to be in accordance with the target-state internal law, because the nature of intelligence is to act in infringement of such regulations and even of those of third countries when using their territory but not acting against them.

In general, the interests of the Bulgarian civil society is that a two-level regulation framework be adopted - a general act for the National security system and acts for the particular intelligence agencies. No doubt these acts have to report on the specific activities of each agency but in the same time they have to be in accordance with the general principles of system functioning, e.g. with the general act. I hope it is clear that the sole act in the national security field at present - the State Agency for National Security Act has to become in compliance to the general act as well, so it definitely has to be amended and/or supplemented.

The general act has to unify to the possible extent the common administrative matters both for the system as a whole and for its integral parts as well, aiming to disencumber particular agencies' acts of “deadwood”, such as HR, financing and salaries, disciplinary and pecuniary

² Preceded by: The Act for the National Security Service of the Ministry of Interior (1994); the sections for the National Security Service and for the Protection of the Means of Communication Directorate of the Ministry of Interior in the Ministry of Interior Act (1997) and the section for the „Security: Military Police and Military Counterintelligence” in the Law on the Defence and Armed Forces of Republic of Bulgaria.

³ See: Stefanov, G. Foreign Policy. Diplomacy. Questions of Theory and Practice (in Bulgarian: Vanshna politika. Diplomaziya, Vaproshi na teoriyata I praktikata), Sofia 1994.

liabilities etc. It also has to prevent any possible functional duplication by strictly defining the “area of activities” of every structure. Moreover, it has to define thoroughly and to state clearly and unequivocally the authorized person to assign the tasks to the intelligence services and to sanction their potentially sensitive actions or activities. All mentioned above in my point of view is a *conditio sine qua non* for the realization of Bulgarian civil society interests in the national security field. However, it is an indispensable and essential action for the agencies as well because the strict legal frame will bail out to certain degree the intelligence officers not to be sacrificed for illegal actions ordered by politicians⁴, and that it will not be a negative shift on the agencies for illegal acts of their staff-members, regardless of their rank.

The general act not only has to give legitimacy to the particular intelligence agencies, but to define their competency, while the acts for the particular agencies have to tune up their activities according to their specific tasks and duties.

THE COUNCIL OF THE SECURITY TO THE COUNCIL OF MINISTERS CASE

Ex injuria jus non oritur (Unjust acts cannot create law)

I have put this principle of international law as a motto to remind that the organization of the future Bulgarian national security system has to be in accordance with the provisions of the Constitution. It might look strange to remind such a basic principle, but the practice since 1998 in my point of view is in contradiction to the Judgements of the Constitutional court of Republic of Bulgaria (CCRB) and being in this sense non-constitutional, has to be changed. According to Judgment N 5/1994 of the CCRB “The Council of ministers cannot create independent, outside of the corresponding ministries, administrative structures with competences in the public order, the national security, and the budget implementation. The importance of the activities in these areas demands their being carried out only by specified in the Constitution or by created of the Parliament authorities. **As the Council of ministers has no special authority for that, it cannot authorize other structures with its own authorities under the Constitution**”⁵. The constitutional provision in the national security area is clear: “Art. 105.(2).**The Council of Ministers shall ensure the public order and national security and shall exercise overall guidance over the state administration and the Armed Forces.**”⁶ In my opinion, the reading of these constitutional quotations leads unconditionally to the fact that the existence since 1998 of the Council of the security to the Council of the ministers (CSCM) is not in accordance with the CCRB’s Judgment and thus is non-constitutional. Besides this, there are some strange things in the existence of CSCM:

- its members are the prime-minister and a part of the ministers that can be read as some kind of superstructure to the government;
- according to the CSCM regulations, it “assists the prime-minister”, but in the same time the prime-minister acts as a member and head of CSCM;
- its members (with rights to vote the decisions) are not only the mentioned representatives of the executive power, but executives inferior to them and they have equal rights to vote the decisions they in principle have to follow;
- the President of the Republic, who according to the Constitution is the supreme commander-in-chief of the Armed forces, has the rights to take personally part in the CSCM sessions, but nothing more than that.

⁴ According to the former director of the French DGSE, adm. Pierre Lacoste.

⁵ Constitutional Court of the Republic of Bulgaria. Judgment N 5 of July 07 1994 on Constitutional Case N 3 of 1994 (in Bulgarian: Reshenie № 5 ot 07 yuli 1994 г. po constituzionno delo № 3 ot 1994), Promulgated SG, N 58/1994.

⁶ Constitution of the Republic of Bulgaria. Promulgated SG 56/13 Jul 1991, Amended SG 85/26 Sep 2003, SG 18/25 Feb 2005, SG 27/31 Mar 2006, SG 78/26 Sep 2006 - Constitutional Court Judgment NO.7/2006 , SG 12/6 FEB 2007

In my point of view since the existing regulations mentioned above and the practice under them are in contradiction to the Constitution, they undoubtedly have to be avoided in the future regulations of the Bulgarian national security system.

THE LEGISLATION PROCESS

The need for a thorough regulation of the public interests in the National security matters is a consequence of the intelligence agencies' specific nature:

1. Functional purpose – realization/defence of the national interests.
2. Immense potential for influencing personal and/or public opinion and affect/destroy the situation both inside and outside the country and enormous sensitive information and means to acquire such information.
3. Act in infringement of foreign countries' internal law, and of the international law as well, which is risky for national foreign relations.
4. Have to act under political decision only and under the national legal procedures, e.g. under clear and unequivocal regulations (both duties and rights), which provide the opportunity to follow every step in the implementation, incl. its accordance to the legal and financial regulations, and a clear personification of wrong decisions.

Which are the problems the society and the legislators are facing?

There is no doubt about the need for the existence of special agencies defending the national interests. However, the four points mentioned above reveal also the great risk for the society and the state in potential situation of the abuse of power, of misuse of the unique resources of the intelligence. The history of the intelligence' services worldwide gives numerous examples for such attempts anytime and anywhere, even in the former Soviet-block countries which I will discuss in connection with the control over the intelligence.

The briefly described specifics of the intelligence that have to determine the public interests in the strict control over these activities, put definite requirements to the legislator. There is no place for even the smallest compromises and for imperfect regulations both as a philosophy and as legal techniques. The opposite approach in fact generates inadmissible and unpredictable risks for each level of the national security players – individuals, society, and state. Because a corner stone of the legal state is the principle “Dura lex, sed lex” (the law is harsh, but it is the law - e.g. the regulations have to be followed) the inadmissible status-quo – intelligence agencies without any legal regulations - will be safer for the nation to its opposite situation - agencies with incomplete, imperfect, fragmentary or ambiguous regulations.

Having in mind all mentioned, the standard legislative procedure, comprising all its three stages, has to be followed strictly. This will guarantee that the potential snake-in-the grass during the process will be avoided. What I mean is:

I. First, the leading stage has to be the clear political aims' formulation. The responsibility lies on politicians only (the political consensus is highly advisable) and any involvement of secret agencies' representative in the process is definitely inadmissible. **The politicians have to set unequivocally each secret agency's competences and “code of behaviour” and especially:**

- 1.1. Each agency's long-term responsibilities within the National security system as a competent authority with the aim to prevent any potential operation overlap and any real one as well.
- 1.2. The political primacy over the “operative reasons”.
- 1.3. The operational competency of each agency.

1.4. The definitely prohibited activities for each agency (for the civil society and for the state interests this regulation is more important even than the definition of the agencies' operation competency).

1.5. The executive power member who will have the rights to issue executive orders for every intelligence agency's operation.

1.6. The reporting on the execution of the executive order (incl. documents' character, details, terms, deadlines).

1.7. The character of the personal liability for the political decision and for the activities taken on each stage of its implementation.

II. The next stage is **the “professional interpretation” of the essence of the intelligence activities** (definition of all activities, means, modus operandi etc.) **that has to be legally formulated in the acts.** No doubt, its realization fully depends on the way the political aims are formulated and has to be done by the agencies themselves.

In connection with this the clear, thoroughly and unified definition (both professional and legal) of all activities, operations' means and modus operandi of each one of the intelligence agencies is of a critical importance for the democratic society. This panoply has been open-source information for years - even detailed information for particular secret operations is publicly available from time to time not only in the Internet, but at the second-hand booksellers at “Slaveykov” square in Sofia as well. One can also easily find detailed description of these “secret” activities, actions, means and modus operandi in dictionaries and glossaries of terms (even Bulgarian) and in foreign legal acts. Therefore, “reasons” against the unification and the legal (e.g. non-secret) definition of the basic terms concerning the activities of the intelligence agencies with motives such as “secrecy”, “tradition” or “specific of terms and expressions” (very often vague even for the part of their staff-members) are a dangerous nonsense for democracy. Furthermore, such approach can prove a concealed lack of good will for changing the comfort status-quo as well as professional deficiency.

III. The third stage is very different from the foregoing two in its nature – it aims at the standard legal-technique tasks. Nevertheless, **simultaneously, on this stage some critical issues for the democratic society and broadly speaking – for the state - are obligatory to be solved. The legislator has to prevent:**

1.1. Any “shift in regulations” from the acts to the Rules and Regulations on their implementation of any of the above-mentioned critical for the society issues, related to the intelligence' activities.

1.2. Any possibility for the intelligence agency's chairperson to act under “operative reasons” or to act without written sanction (executive order) of the authority under the act.

1.3. The risk of encapsulation of the intelligence agencies and especially in the field of sensitive operations they carry out and their operating statements.

1.4. Any activity that is not related to their competency under the act.

In general, the legislative process has to follow the simple schedule: political defining of each intelligence agency's long-term responsibility and operational competence within the National security system; professional and legal defining of the character, the means and the modus operandi that are needed for solving the politically defined goals; drafting the bills on the above mentioned basis.

THE INTELLIGENCE ACTIVITIES AND THE DEFINITION ISSUES

In Bulgaria, the definition issues related to the intelligence activities have aggravated since 1989 because of an unreasonably broadened reading of terms as “intelligence” and “special” and

their implementation to activities, in fact not related to intelligence at all⁷. Certainly, such approach was to some extent an act of specific professional complexes and deficiencies, but along with politicking rhetoric and the “tactical silence” kept on the professionals’ part, its cumulative effect is widespread within the society’s laic negativism towards everything related to “intelligence”. This situation needs to be changed and the best way for this is the unification and thorough legal defining of all intelligence activities in the general act on the National security system – it will be senseless to define similar or equal activities in several special acts.

Besides these complementary reasons, the main argument for the proposed changes is that the status-quo is controversial to the democratic society’s interests because it works against the basic principles of democracy. I mean that even at present we face the violence of the well-known constitutional principle of the English law: “Everything which is not forbidden is allowed”, very much applied to the Bulgarian intelligence agencies’ activities. **This traditional for the “communism-era” authorities’ absurd reading of the English and the Roman law principles have never taken into account that this is an essential freedom of the ordinary citizen only⁸ and only in criminal procedures context.** On the contrary, the normal democratic reading is that what is **applicable to public authorities is the converse principle: “Everything which is not allowed is forbidden”, e.g. their actions are limited to the powers explicitly granted to them by law.** I am sure it is needless to explain how dangerous for the democracy could be this persistent practice and especially when it concerns the activities of authorities with immense destructive potential. Even our experience in Bulgaria shows that the status-quo is dangerous for the individuals, society and authorities, but in the same time it might be highly possible - very convenient in particular situations for someone. Therefore, my opinion is that the situation is inadmissible.

It is clear that the strict legal definition of all intelligence actions is the crucial point for the public control over highly sensitive authority’s activities such as intelligence. However, it is also clear that this cannot be reached without the interpretation of the essence and the sense of the intelligence professional slang in use⁹. For this reason, the eventual exclusion of the intelligence activities’ strict legal definition from the act(s) would be for the society at least as dangerous as the contingent exclusion of the governing principles (political primacy over the “operative reasons” or the operation competency of agencies; definitively prohibited activities; the authority that will issue executive orders for every operation, etc.). The result of such approach will be some kind of “legalization” of any implementation in practice of legally unclear and undetermined intelligence activities of all kinds, even the most sensitive in their character. Such “permission” under the law of undetermined activities and actions of authorities is undoubtedly inadmissible even more than the status-quo is.

In general, two approaches exist for defining the term “intelligence” as a group of activities, carried out by state agencies with special authorisation. The common points between them, concerning the nature of “intelligence” are:

1. It is a special means for defending the national interests (security), lying in the “grey zone” between diplomacy and war¹⁰.

⁷ In my opinion the fact that The National Security Service implements some intelligence and/or police activities as an integral part of its VIP-protection duties, could not be a reason to qualify this service not as intelligence nor as a police agency, e.g. to have competences, which are typical for the intelligence and police structures.

⁸ In addition, for this reason it is among the main principles in the French Declaration of the Rights of Man and of the Citizen of 1789.

⁹ Even in the State Agency for National Security Act, art.20, par.1, the character and the sense of some of the so-called “operative activities” is not clearly legally defined and in fact is replaced with cloud professional slang.

¹⁰ Vassilev-Changov, M. Secret Operations. Intelligence. National Security. (in Bulgarian: Sekretni operazii. Razuznavane. Nazionalna Sigurnost), Sofia, 2009, p. 25

2. The intelligence activities are carried out by state agencies with a special authorization in the information segment of the National security system¹¹.

3. The intelligence' mission is to reduce to the possible extent the information uncertainty in governing the state¹² or, simply to say – its goals are to create strategic superiority over the objects of surveillance and influence¹³.

Traditionally, a stress on the “information nature” of the intelligence exists as a collection, analysis (and dissemination) of information¹⁴. An apology of this approach was expressed by the former Bulgarian MI director ret. general Vassil Zikulov in his memoirs: „In fact the CIA is not an intelligence agency, because the intelligence is no more than a part of its activities”¹⁵! In my opinion, what gen. Zikulov “omits” is the fact that being in the mentioned “grey zone” the intelligence unavoidably uses typical for both diplomacy and war means in its activities. Furthermore – because of its unique position, the authorities all over the world have entrusted the intelligence for centuries with “non-information-related” duties, under strict regulations in the US for more than 50 years¹⁶. What is curious in this case is that during the years gen. Zikulov ruled over the MI (at that time – the Intelligence directorate of the Ministry of defence - IDMD) the service had duties to carry out “non-information-related” activities. According to his memoirs IDMD under secret regulations, but not by law had “to organise and to carry out, when necessary, and under the directions of the Bulgarian communist party Central committee, of the State council and the Council of ministers of Peoples Republic of Bulgaria, **some special actions on the territory of the states-object of intelligence activities**”¹⁷! The undefined formula “special actions” – for the IDMD (for the State security committee the expression was “other tasks”)¹⁸ no doubts proves their “non-information” nature.

The intelligence activities of non-information nature in my opinion refer to two type covert actions (syn. secret or clandestine operations) – for influence (politicians' decisions, public opinion, parties, trade unions, media, etc.) and for intervention (direct negative impact on the

¹¹ Ibid., p. 24.

¹² Ibid., p. 25.

¹³ Hristov, P. Intelligence Defence of the Constitutional Order. Historical Retrospections. Organizational and Public Control Problems. (in Bulgarian: Razuznavatelna zashtita na konstituzionniya red. Istoricheska retrospekziya. Problemi na organizatsiyata i obshtesveniya kontrol), Varna, 2003, p. 17.

¹⁴ Compare: “The Intelligence Cycle”. CIA. Office of Public Affairs. A Consumer's Guide to Intelligence; Laqueur, W. A World of Secrets: The Uses and Limits of Intelligence. N.Y., 1985, p. 8; Commission on the Organization of the Executive Branch of the Government (The Hoover Commission), “Intelligence Activities,” (An Interim Report to Congress Prepared by a Team Under the Leadership of Gen. Mark Clark). June 1955, p. 26; Commission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community, Preparing for the 21-th Century: An Appraisal of US Intelligence (The “Brown-Aspin Report”). Wash., 1996, p. 5; Joint Chiefs of Staff. Department of Defence. Dictionary of Military and Associated Terms. Joint Publication 1-02, April 2001, p. 208; Kirkpatrick, Jr. L.

“Intelligence” in: Jentelson, B., T. Paterson. Encyclopaedia of US Foreign Relations, Volume 2. N.Y., 1997, p. 365

¹⁵ Zikulov, V. The Bulgarian Military Intelligence and the Cold War (in Bulgarian: Voennoto razuznavane na Bulgaria i Studenata vojna), Sofia 2005, p. 96.

¹⁶ With US-NSC Directives and Executive orders of the US presidents, well known by the literature and the Internet. The US president sanction on covert actions under the 1991 Intelligence Authorization Act is the Presidential finding. He also has the duty to inform the legislative power is under the Hughes-Ryan Act (1974) and the DCI – under the Intelligence Oversight Act (1980).

¹⁷ Zikulov, V. Op. Cit., pp. 341-345.

¹⁸ See: Krastev, G. The Bulgarian Intelligence Services. Creation, Development, perspectives (in Bulgarian: Razuznavatelne sluzhbi na Bulgaria. Vaznikvane, razvitie, perspektivi). Sofia, 2006, pp. 109-100; Dimitrova, A. Assassination Department. The Secret History of Secret Service 7 (in Bulgarian: Otdel za ubiystva. Taynata istoriya na sekretna sluzhba 7), Sofia, 2010; For the Soviet prototypes, see: Sudoplatov, P. Kremlin and Lubyanka. Secret Operations 1930-1950 (in Bulgarian: Kremal i Lubyanka. Sekretni operazii 1930-1950). Sofia, 2001, p. 344; Andrew, C., O. Gordievsky. KGB – a view from inside or the Secret History of its operations abroad from Lenin to Gorbachov (in Bulgarian: KGB pogled otvatre ili taynata istoriya na negovite chuzhdestranni operazii ot Lenin do Gorbachov). Sofia, 1992, p. 303.

situation in foreign states, aiming at crisis generation)¹⁹. Former CIA director Stansfield Turner puts it more cogently: "Covert action is the term that describes our efforts to influence the course of events in a foreign country without our role being known. The ultimate principle is that these activities have to be carried out in a way that the role of the government will not be apparent or acknowledged publicly, or in case of failure will permit the government to deny it plausibly²⁰. That is why I shall call these activities "secret operations" despite the fact that their result is usually publicly overt (intelligence information function in fact is based on at least in 90% on open-source information).

It is needless to say that it is of vital importance for the intelligence agencies to develop self-defence units, e.g. counterintelligence as a substantial part of their activity as well.

Bearing in mind this, my proposals for the basic definitions are as follows:

1. *Intelligence*: broad spectrum of special activities, comprised of information gathering, analysis, dissemination of information, secret operations, and counterintelligence, carried out by state agencies in favour of national security interests under special legal authorisation.

2. *Information activities of the intelligence*: information gathering based on open-sources, human intelligence, technical intelligence, and information exchange; analysis and dissemination of information.

3. *Secret operations*: special executive activities aimed at influencing the behaviour of different by character and status objects in foreign countries or at aggravation of the situation in foreign countries in favour of the national interests, carried out in a way that the role of the government will not be apparent or acknowledged publicly, or in case of failure will permit the government to deny it plausibly²¹. Under any condition, they could not aim at influencing the political processes, the public opinion, or the media in the Republic of Bulgaria. The term "secret operations" does not include armed conflict with armed forces, espionage, and counterespionage.

4. *Secret operations for influencing*: clandestine activities aimed at manipulation of the policy-makers or/and the public opinion in foreign countries in favour of the national interests.

5. *Intrusive secret operations*: clandestine activities aimed at aggravating the situation leading to evoking destructive processes or crisis in foreign countries in favour the national interests²².

6. *Counterintelligence*: spectrum of activities of countering all foreign intelligence activities aimed at the thwart or at the use for its own national security purposes.

7. *Agent (secret agent)*: a person who have voluntarily agreed to act for or by the authority of an intelligence agency.

8. *Espionage (human intelligence, HUMINT)*: information (intelligence) gathering by means of interpersonal contact.

9. *Counterespionage*: spectrum of activities of countering foreign espionage activities only.

¹⁹ Covert actions - broad spectrum of activities that may include covert actions such as: Propaganda (dissemination of specific information); Political/Economic Action (influence on the political or economic workings of a foreign nation); Paramilitary Operations (training and equipment of personnel to attack an adversary or to conduct intelligence operations); Lethal Actions (use of covert lethal force against enemies who pose a threat).

²⁰ Marchetti, V., J. Marks. *The CIA and the Cult of Intelligence*. New York, 1974, pp. 379-398; Oseth, J. *Regulating U.S. Intelligence Operations: A Study in Definition of the National Interest*. Lexington, 1985, p.27-28; National Security Council Directive – NSC 10/2, 18.6.1948; National Security Council Directive on Covert Operations – NSC 5412/12.3.1954, U.S. Department of State. *Foreign Relations 1964-1968*, Vol. XXVI; National Security Council Directive on Covert Operations - NSC 40/1970, U.S. Department of State. *Foreign Relations 1964-1968*, Vol. XXVI; "United States Intelligence Activities" – Executive Orders of the President: 11905/1976; 12036/1978 and 12333/1981.

²¹ See also: Vassilev-Changov, M., *Op. Cit.*, p. 44.

²² Detailed classification of secret operations of intelligence I proposed in: *Ibid.*, pp.58-138.

ON THE CONTROL OVER THE INTELLIGENCE ACTIVITIES

The public interests related to the intelligence agencies might be defined as an example of the unity of opposites - how the services can execute the functions, they are created for, without any risk for the democracy in the country? The extreme approach towards solving this latent contradictory issue is very risky. Why?

Being specific authorities, the intelligence agencies are part of the society and their activities are social in nature. The fact that they are extremely encapsulated does not mean they have immunity to the processes within the society. That is why the bureaucratic tendencies in public life do not bypass these structures and because of their specifics, they generally have a unique impact: the encapsulation grows, the professionalism goes down, and the risk of their transformation into vast, inefficient, and self-sufficient bureaucracies appears²³. The result in some cases is shifting the stress in their activities towards law infringement. In every country have been attempts for reaching political advantages²⁴ from both – the disclosure of the offences and the attempts to prevent such disclosures in illegal ways (banning publication, public discrediting in media, law-suits), that in fact further lower their public image. Furthermore, the clash with reality erodes the work atmosphere and causes their young staff-members to lose motivation²⁵.

There are many publications for illegal activities of high-ranked personnel or for misuse of intelligence agencies in many countries, such as:

- Illegal eavesdropping, surveillance etc.
- Illegal collection of files containing large amounts of compromising and potentially embarrassing information about people, especially politicians (in Italy - the “Dossier SIFAR” – 157 000 according to Beolchini commission²⁶ and the famous “J.E.Hoover’s files” - the motive for senator F. Church to call the former FBI director “the main blackmailer in American history, who used his secrets files to impose his mind of a political extremist”²⁷);
- Manipulation of information (including the: reporting “white”, “grey” and “black” disinformation; information overflow; compilation of fake information - “paper-mill”, etc.) which aims at influencing the political decisions in favour of cast political goals or corporative interests²⁸ in both the Western and the Soviet block countries²⁹.

²³ The late first director of the French DGSE Pierre Marion confesses: “The agencies turned to rabble amateurs which act by their own wish. French interests that have to be defended have been shifted to the own interests of the agents who not only served to different lobbies, but in many cases have acted one against the other”. See also: Marion, P. *Le pouvoir sans visage*. Paris, 1988; Marion, P. *La mission impossible. A la tête des services secrets*. Paris, 1991. Schmidt-Eenboom, E., Jo Angerer. *Die schmutzigen Geschäfte der Wirtschaftsspione*. Düsseldorf, New York, 1994. Morris West concludes that “Every intelligence service spend huge amount of money to provide its own existence and much less to gather information for the defence of the country from enemies, spies and terrorists”.

²⁴ Especially the oppositionists that use the same methods when comes into power, See: Woodward, B. *Veil. The Secret Wars of the CIA 1981-1987*; Kessler, R. *The Bureau: The Secret History of the FBI*. 2003; Trento, J. *The Secret History of the CIA*; Corson, W. *The Armies of Ignorance: The Rise of American Intelligence Empire*. New York, 1977, p. 359; Kessler, R. *Inside the CIA*. New York, 1991.

²⁵ The former associate deputy FBI director O. Revell confessed that his idealism diminished when he saw the realities within the Organization, meaning the system, Cit. in: Kessler, R. *The Bureau...*, and P. Wright wrote that he have been entered Alice’s Wonderland where the simple but unpleasant truth disappear on someone’s will, Wright, P. *Spycatcher. The Candid Autobiography of a Senior Intelligence Officer*, 1985.

²⁶ See for ex.: De Luttis, G. *Storia dei servizi segreti italiana*, 1984.

²⁷ Cit. in: Moynihan, D.P. *Secrecy: The American*

Experience http://en.wikipedia.org/wiki/Daniel_Patrick_Moynihan_-_cite_note-34#cite_note-34.

²⁸ According to M. Goodman “The secret services deny the publication of information not because there are risky for the national interest, but because they are risky for private interests”. Interview for the Bulgarian newspaper “Monitor”, July 05 2003, pp.12-13.

- Activities against decisions of political authorities with the usage of “grey” and “black” disinformation³⁰ and even by initiating vetoed operations³¹.

- Activities for the deterioration of the situation in their homeland and/or against the democratically elected authorities by the implementation of the strategy of tension, assassination and coup d'état attempts³².

The intelligence agencies possess information monopoly backed with special skills, knowledge, and equipment and of powerful potential for influencing and intrusion. Furthermore, for the essence of the intrusive secret operations and the specific modus operandi of their implementation in many cases the executive power could fall into a situation to be forced to abandon the policy limits that have been eager to preserve, granting the covert operators instead the latitude to conduct the operation as they saw fit, in order to succeed... they appear to have assumed the unauthorized role of de-facto policymakers, acting as if key decisions rested with them rather than with the nation's elected leaders³³. It is just a month after president J.F.Kennedy assassination in Dallas, Tx., his predecessor Harry Truman wrote for “The Washington post”: “For some time I have been disturbed by the way CIA has been diverted from its original assignment. It has become an operational and at times a policy-making arm of the Government. This has led to trouble and may have compounded our difficulties in several explosive areas... I never had any thought that when I set up the CIA that it would be injected into peacetime cloak and dagger operations... We have grown up as a nation, respected for our free institutions and for our ability to maintain a free and open society. There is something about the way the CIA has been functioning that is casting a shadow over our historic position and I feel that we need to correct it”³⁴.

The secrecy and the specific modus operandi of the intelligence activities generates among their staff-members the concept that the regulations are for “the other people” and do not concern the intelligence officers³⁵. As time goes, this attitude becomes an integral part of the way of thinking of most of them in every time and in every country. During the “Church Committee” hearings³⁶, in 1975 the former head of the CIA's counterintelligence staff J. J. Angleton unofficially stated, “It is incredible to think that the secret intelligence of the Government will conform to all government directions”³⁷. This is an example of the dangerous for the democratic society way of thinking, which unfortunately is not typical only for the CIA or for 1975. But the history of the intelligence is also abundant with examples of law infringement intelligence' actions and failures undertaken of servile heads of agencies in convenience to politicians' will.

For the mentioned, Juvenal's words "Who will guard the guardians themselves?" remain a problem even of the present. It is obvious that **the effective control over the intelligence without risks for its activities is an extremely hard problem for the democratic state to solve**. In my point of view, it can never be done completely. We have to render the account of the

²⁹ See: for the US the former DNI R. Gates for his predecessor's W. Colby practice, in: The Washington Post, March 15, 1995, A4; for Italy – De Lutiis, G. Op. Cit.; for the former East Germany – Wolf, M. Super-spy. The autobiography of the communism super-spy (in Bulgarian: Supershpionin. Avtobiografia na supeshpionina na komunizma), Sofia, 1998, p. 72 and for Bulgaria – Zikulov, V., Op. Cit., p. 116.

³⁰ Misleading the government in crisis: the Bay of Pigs, the Cuban crisis, Iran 1979 and 1980.

³¹ „Iran-Contras”. See: Woodward, B. Veil. The Secret Wars of the CIA -1981-1987.

³² On the: “silent coup d'état attempts” in Italy, see: De Lutiis, G. Op. Cit.; the assassination plots against gen. Charles de Gaulle, see: Molchanov, N. The General de Gaulle (in Russian: Molchanov, N. General de Gaulle), Moscow, 1980.

³³ See: Vanderbroucke, L. The Confession of Allan Dulles: New Evidence on the Bay of Pigs. Diplomatic History (Fall 1984), p. 371.

³⁴ Truman, H.S. Limit CIA Role to Intelligence. The Washington Post. December 22, 1963, p. A 11.

³⁵ See: Wolf, M., Op. Cit., p. 319.

³⁶ United States Senate Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities.

³⁷ Cit. in: Polmar, N., T. Allen. Spy Book: Encyclopedia of Espionage, 1996.

realities – **the full control over the intelligence is a very dangerous fiction** even by the simple fact that such control will put to an end to the reliable activities it is created for³⁸.

On the other hand, the questions about the effectiveness of intelligence activities and especially the one for the prevention of any possible law infringement remain. The right reading of the last mentioned is **how to prevent the agencies' behaviour to become independent from the democratic society and from the state authorities** (as services are their special means) **and especially because their enormous potential for influence**. The different main intelligence activities generate different risks for the society, but this is a problem of just a technical nature. The main question is whether the infringement act is deliberate or not and how to minimize the risks in cases of:

1. Illegal use of the intelligence agencies' power from the politicians for their political purposes. This is an independent risk with a high danger for the society. The amenability under the law of those who have the rights to direct the agencies, which means to control their activities, will be in my view the most natural and simplest preventive approach.

2. Misleading the user (the government) through the information (the final intelligence). In fact, it is to some extent unavoidable even because of the sole reason that in every case the information transfer is a kind of manipulation³⁹:

2.1. Accidentally-committed fallacies - could be a result of personal and professional prejudice or of lack of professionalism during the work with information data on different stages of the information cycle, or of technical problems:

- in crude intelligence reporting: pre-emptive (“to-please the boss”) or retarded (due to wrong evaluation of importance, distrust to informer, etc.) reporting; changes in the accent; omission of important details; “boomerang”; information overflow, etc.

- in analysis: misuse of language; misusing analogies; fallacy of mistaking correlation for cause; hypotheses contrary to fact; oversimplification; “intelligence-to-please” syndrome; unwillingness to think “outside of the box”; “mirror-imaging”, wrong interpretation of TECHINT, etc.

As far as the main problem is connected to the executives' professionalism, the preventive measures have to aim at investments in HR and overall resources of the agencies. In general, the fallacies due to technical problems such as the information overflow cannot be overcome on the analysis-stage.

2.2. Fallacies, deliberately used to persuade, convince or deceive. Proofs for such practice for example were given by Senator D.P. Moynihan (for US), gen. V. Zikulov (for Bulgaria), M. Wolf (for the ex-East Germany), and unnamed MI6 officer (for the UK)⁴⁰. The unanimous source described the principle model of such fallacies: “We informed the State secretary that we do not know things, we in fact knew. We pretended to know things we in reality did not know. The intelligence officer can easily manipulate the politicians. Undoubtedly, the system for a control over him does not exist. Every intelligence department decides the kind of information to be reported to the politicians and they hardly ever get the complete and correct data... We decided to whom the information and the data volume to be reported”.

It is true, a fully effective protective system against such fallacies does not, and cannot exist. The measures that could have a preventive effect are mainly the strict regulations in the acts of

³⁸ “Non of the secret services could ever be democratic one nor, in spite of politicians will, could ever be overt for permanent control” – Wolf, M., Op. Cit., p. 25.

³⁹ Vassilev-Changov, M., Op. Cit., p. 70. See also: Tarkalanov, Y. The intelligence Analysis (in Bulgarian: Razuznavatelniyat Analiz), Sofia, 2003; Pavlovich, P. History and Culture of Ancient Arabia (in Bulgarian: Istoria I kultura na Drevna Arabiya), Sofia, 2001, p. 12.

⁴⁰ Moynihan, D.P., Op. Cit.; Zikulov, V., Op. Cit., p. 77; Wolf, M., Op. Cit., p. 116; The Irish Times, April 1980.

thorough follow up of every stage of the information cycle (incl. the information flow timeline in/within the agency's structures; personalization of everyone who worked on/with the information report/documents on each stage; the given directions, consultations made; the reporting etc.), regardless of the source of intelligence.

3. Main risks connected to the secret operations:

3.1. Planning and carrying out in a way that the role of the government will be apparent publicly, or that in case of failure will not permit the government to deny it plausibly. The causes could be lack of professionalism or aforethought (irrespective of the motivation that could vary from the reply to the decision for carrying out the operation; to act against the head of agency; or to discredit the state authority').

3.2. The secret operations have their "own life", e.g. they are carried out without connection with the overall government policy as a result of the attempts of heads of intelligence agencies to implement their own political program without considering whether it's accordance with the governmental one⁴¹. In general, they are carried out without the written permission (possibly without the knowledge) of the authority that has the rights to do that under the law. From technological point of view, it happens under the conditions of prevailing of the "operative reasons" and even of the "personal decision" over the political decisions and directions. The extreme case in connection with this is to carry out vetoed secret operations.

3.3. Carrying out secret operations that aim at influencing the political processes, the public opinion or the media in the homeland is generally caused by the attempts for the realization of personal or/and corporative interests (political or economic).

3.4. Secret operations could be carried out under a political decision or by intelligence agencies' initiative, not because of the necessity for them, but because they are often the convenient way "to do something". The risk in such cases is in the simple fact that it is not clever to take a plunge with unpredictable consequences.

3.5. The use of criminals for intrusive secret operations conduct is very risky. As it is pointed out in the Interim report of "Curch committee" in 1975: "this fact gives them (the criminals) the power to blackmail the government and to avoid prosecution, for past or future crimes"⁴².

The secret operation's nature and specifics call for analysis of its lawfulness and of the balance "political/operative reasons" for its execution. It is obvious that when the Bulgarian intelligence agency carries such operations out its activities have to be in accordance to the Bulgarian law regulations, and the indispensable condition for this is the existence of such regulations. In connection with this, what we definitely need is the legal definition of all secret operations and of the clear command and control regulations and especially:

- the rights for executive orders issue and the personal responsibilities in connection with this on political and executive levels;
- who and how has to be informed about the operations which is under way;
- the reporting of every action on every stage of the operation;
- the analysis of wrong decisions;
- the rights for verification and for auditing the whole process and its integral parts.

The balance "political/operative reasons" for carrying secret operations out is a function of the place that different institutions have within the national security system under the Constitution. According to the Bulgarian Constitution, the government is responsible for the

⁴¹ See: Johnson, L. Secret Agencies: U.S. Intelligence in a Hostile World, 1998.

⁴² U.S. Senate. Alleged Assassination Plots Involving Foreign Leaders. An Interim Report of the Select Committee to Study Governmental Operations With Respect to Intelligence Activities. United States Senate. Together with Additional, Supplemental and Separate Views. Wash. 1975, p. 259.

security and the president is the supreme commander-in-chief of the Armed forces⁴³. For this no intelligence officer, irrespective to his rank, has to be allowed to undertake the decision for secret operations, as is the decision for persona non grata declaration in diplomacy, which is always under a political decision. The eventual opposite practice will be inadmissible and extremely dangerous dependence of the democratically elected authorities on the decision to structures inferior to them without political responsibilities in the most sensitive area of the national security. Related to the decision for conducting a secret operation is the question of the adequacy of the political reasons concerning their object(s), the means, and the moment to be carried out.

The historical examples prove that the best political decision is not in any case the best decision in fact. In principle, it has to be a result of a thorough analysis of the professionals' arguments on the concurrent alternative hypotheses and a kind of SWOT-analysis. In connection with this, two general rules have to be followed:

- the risk always has to correspond to the significance of the goals;
- only the authorities with competences under the Constitution have the rights to define the secret operations' goals.

The unconditional conclusion for me in connection with the above mentioned is that all activities of the Bulgarian intelligence services have to be regulated under the law. This is moreover obligatory for the secret operations because every action of the authorities and especially the high risky ones have to be unambiguously clearly defined in duties and rights, e.g. in command-control sense. Since any abuse of power connected to all these activities endangers the security of the individuals, the society and the state, it has to be incriminated as a qualified crime. Undoubtedly, this will be the best and sole defence of the public interest.

⁴³ Constitutional Court of the Republic of Bulgaria. Judgment N 23 of September, 25 1998 on Constitutional Case N 14 of 1998 (in Bulgarian: Reshenie № 23 ot 25 septemvri 1998 г. po konstituzionno delo № 14 ot 1998), promulgated in SG, N 113/1998.

NUCLEAR WEAPONS: PROLIFERATION OR MONOPOLY?¹

Bertrand Lemennicier

Abstract

The problem of nuclear proliferation is an old one dating back to the first offensive nuclear detonation in 1945 when the United States used nuclear weapons on Japan². The problem resurfaces each time a new nation develops nuclear weapons: the Soviet Union in 1949, the UK in 1952, France in 1962, China in 1964 and India in 1974. Israel claims to have nuclear weapons. Brazil, South Africa, Egypt, Argentina could but have stopped development; and Iran, Iraq, Libya, North Korea, Syria and probably others have express the desire to have them. The development of a nuclear black market is well known over the past four decades. Iran and to a lesser degree India remain active customers by using procurement networks to supply its nuclear programmes via the private sector notes the International Institute for Strategic Studies (IISS).³

If nuclear weapons in the hands of governments present a real or perceived threat of intrusions or invasions among neighbors, we can expect smaller nations to move to protect their territory and political independence through nuclear weapon production or acquisition. The French government used this last argument against the American nuclear program when Charles De Gaulle came to power in 1958. At the same time technological and political changes have reduced the cost of acquiring weapons. Further, the technological progress should make possible the miniaturization of these weapons. Small organizations could someday have access to them. This possible proliferation is currently considered as a curse, not as a blessing. Why? Mainly because everyone fears that such a proliferation of weapons of mass destruction combined with advanced means for their delivery intensifies "the problem of ensuring global security" as Dagobert Brito and Michael Intriligator⁴ wrote recently in *Economic Affairs*.

This claim that the proliferation of any weapons- small or large, in the hands of the ordinary citizen or politicians- is a general threat is, in fact, the first step in the centralization and monopolization of power. It is through the argument, that proliferation itself is dangerous, that individuals, in being forbidden to own weapons of their choice, have been deprived of the basic right of self-protection by (and from) the tyrants governing their own countries.

¹ This paper was first published as chapter 4 of: Hans-Herman Hoppe (editor), *Defense Myth: Essays in Theory and History of Security Production*, Auburn, Alabama, Ludwig von Mises Institute, 2003, pp. 127-144. It was amended by the author, following his lecture on "Liberalization of Nuclear Weapons" held in Sofia on October 17, 2012, sponsored by the Institute for Market Economics and Friedrich Naumann Stiftung (which motivated the author to add a new paragraph on "Nuclear weapons: Unjust «in Bello», just «ad Bellum»? » and make other updates reflecting the international experience after first publication. It is reprinted here with the kind permission of the Ludwig von Mises Institute (www.mises.org) and Professor Lemennicier.

² Remember that the US government of the time uses the nuclear bomb twice Hiroshima and Nagasaki.

³ *Nuclear Black Markets : Pakistan, A.Q. Khan and the rise of proliferation networks. A net Assesment*, IISS Strategic Dossier 2 may 2007.

⁴ D.Brito and M.Intriligator 1997 "Deterring nuclear weapons proliferation" in *Defence Economics* , Economic Affairs IEA (December)

Part of the problem is fear instilled in others when one possesses weapons. Imagine a situation in which miniature nuclear weapons with great power are available and affordable for ordinary citizens. I could give the French government an ultimatum as they sometimes do with other government. My ultimatum might be: "if you take my resources through taxation and invasion of my property, I will destroy Paris". Or worse "The residents of Paris must pay me a tribute or face annihilation"⁵

Facts and common sense contradict this simplistic argument. In France, in 2010, there were 4936 arrests for possession of illegal arms, and only 437 homicides. Knowing that a third of homicides is committed with guns, shotguns or hand-held weapons, the probability of use of restricted weapons is low – around 3 percent, and knowing arrests involve only a fraction of persons carrying or possessing legal or illegal weapons, the real probability of forbidden weapons being used is very low. And of course, the only time in the history where the nuclear weapons were used was when the United States was able to do it without fear of retaliation.

In this paper we will challenge three following views usually held by experts and the public opinion: 1) Proliferation increases the probability of a global nuclear war; 2) nuclear weapons are unjust means used to reach a just end: ensuring global peace; 3) the fight against proliferation is a good thing.

Proliferation and the Probability of war.

To challenge the first view, we need to establish a correlation between arms possession and the number of assaults. Does legally or illegally arming additional people increase the probability of aggression, or decrease it? Does the probability of nuclear war increase when additional countries develop nuclear weapons? Brito and Intriligator through a cardinality theorem, tried to show such a correlation⁶. Their thesis was traditional in that the dominant factor was not the proliferation of nuclear weapons *per se* but the increase in accidents or inadvertent launches by those possessing them. Alternatively, the nonproliferation case often focuses on the irrationality of the marginal actor who can destroy the "terror equilibrium of nuclear weapons"—a classical argument used to justify a cartel.

Imagine there is only one armed person. The temptation for aggressive behavior instead of peaceful conflict resolution for this person would be strong—because he has a comparative advantage. Now imagine two similarly armed people (or States). The fundamental question is whether either will use an aggressive (Hawk) strategy, or a cooperative (Dove) strategy, in a conflict. If the use of weapons will lead to a deadly war in which both sides likely will lose not only their property but their lives, an aggressive strategy is not the preferred one. If we suppose that both are rational entities, they will adopt Dove behavior over Hawk behavior only if the expected gains from using the Dove strategy exceed those of the Hawk strategy. The complication is that future gains from either strategy for one player depend on the behavior of the other player. There is a nonzero probability of armed conflict, though this probability is much lower than in the case in which a party faces no risk of retaliation.

In that case, the Hawk strategy would dominate for the armed player.

⁵ Of course, at present, only governments, through massive taxation, are able to afford nuclear weapons

⁶ D. Brito and M. Intriligator. "Proliferation and the Probability of War." *Journal of Conflict Resolution* (March 1996): 206-14.

Let's formalize⁷ this interaction between John and Peter, two individuals or princes representing their countries, both possessing nuclear weapons:

		Peter			
		$1-\lambda(2)$		$\lambda(2)$	
John		Dove		Hawk	
Do	$\lambda(1)$	V	V	0	V
		/2	/2		
Hawk	$1-\lambda(1)$	V	0	(-C)	(-C)

V measures gains from a conflict. C is the cost of war. If they both use the Dove strategy, they divide gains, V/2, If there is a balance of power, nuclear weapons make war very costly. When both make war, the use of nuclear weapons imposes only losses, -C for John and for Peter. In the case that John has a monopoly in nuclear weapons, he has no fear of retaliation: here, there are only gains ($V > 0$) for John and no losses or gains for Peter, as he surrenders. If John has a monopoly, the dominant strategy for him is the Hawk strategy⁸ In the case of a balance of power, each party will adopt the Hawk strategy if and only if he is sure the adversary will play the Dove. If both play the Hawk strategy, losses are the only outcome. If John plays Hawk and Peter plays Dove, John will get the totality of gains, V. In the opposite case his gain is zero. The game is symmetric since both sides have the same weapons. We can see that the Hawk strategy is not the most attractive behavior as the outcome (-C) is negative. But the Dove strategy is dubious since $V > V/2$. Thus, John plays Hawk only if Peter plays Dove. In the absence of perfect foresight, John has to predict Peter's behavior. From John's perspective, $\lambda(2)$ is the probability that Peter will adopt the Hawk strategy and $1-\lambda(2)$ that Peter will adopt the Dove strategy. And for Peter, $\lambda(1)$ is the probability that John will adopt the Hawk strategy and $(1-\lambda(1))$ the Dove strategy.

Future expected gains for John in adopting the Hawk strategy are:

⁷ This model is a variant of the Hawk and Dove model of modern game theory first developed by J.M. Smith, *Evolution and the Theory of Games* (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 1982).

⁸ Asymmetries, imbalance of power, and hierarchy of political forces are usually the sources of political power. In the analysis we assume perfect symmetry of forces as a result of the spread of nuclear weapons: Military technology is available or accessible at a certain price for individuals or groups. Let's drop this hypothesis. We introduce asymmetry between John and Peter. Costs and gains for them are divergent. The matrix looks as follows:

		Peter	
		Dove	Hawk
John	Dove	V/2, v/2	0, v
	Hawk	V, 0	(-C). (v-c)

We give Peter an advantage in aggression, $v-c > 0$. John is aware that Peter will play Hawk due to this advantage. Because Peter definitely will play Hawk, John's strategy will be to surrender to Peter, since $0 > -C$. Peter beats John. This interaction will lead to domination by one party, which strangely is praised by political scientists. The origin of such domination lies not necessarily in asymmetry itself, but in the belief in it on John's part. This helps highlight the role of misinformation as military strategy as well as the role of technology in multinational conflicts

$$(1) \quad E(U)_H = (1-\lambda(2))V + \lambda(2)(-C)$$

If he plays the Dove they are:

$$(2) E(U)_D = \{1-\lambda(2)\} \cdot V/2 + \lambda(2) \cdot 0 = (1-\lambda(2)) \cdot V/2$$

Thus he plays the Dove if and only if

$$(3) E(U)_D = (1-\lambda(2)) \cdot V/2 > E(U)_H = (1-\lambda(2)) \cdot V + \lambda(2) \cdot (-C)$$

and he will play Hawk when:

$$(4) E(U)_D = (1-\lambda(2)) \cdot V/2 < E(U)_H = (1-\lambda(2)) \cdot V + \lambda(2) \cdot (-C)$$

He will be indifferent between the two strategies when:

$$(1-\lambda(2)) \cdot V + \lambda(2) \cdot (-C) = (1-\lambda(2)) \cdot V/2$$

that is when

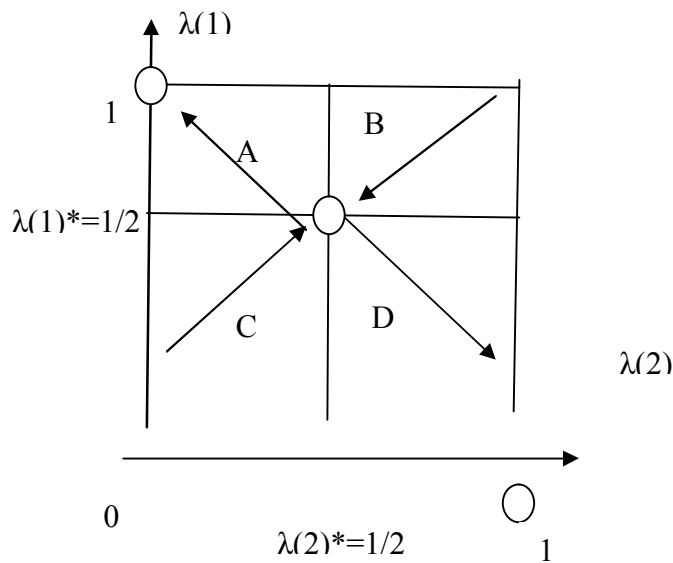
$$(5) \quad \lambda(2)^* = V/(2C + V)$$

The interpretation of the ratio $V/(2C + V)$ is straightforward: It is the relation between the gain of the Hawk strategy, V , when the other plays Dove; and the opportunity costs of war $(2C+V)$ ⁹ when the other plays Hawk. If John estimates that the probability, $\lambda(2)$ that Peter will play Hawk is less than this ratio, $\lambda(2)^*$, John will play Hawk. Otherwise, if he estimates that this probability is higher than the ratio, John will play Dove. We also notice that as the damage from war compared to gains increases, the more likely John (or Peter) will adopt the Dove strategy, as the threshold probability is lower. If the ratio of gains over costs, from the war, approaches zero, which is the case with nuclear weapons, then the probability of peaceful conflict resolution increases drastically. Now, as the game is symmetric, we have $\lambda(1)^* = \lambda(2)^*$.

In such an interaction, $\lambda(2)$ and $\lambda(1)$ are key variables in the decision to enter a nuclear conflict. Assume that John is convinced erroneously by a third party, Paul, that Peter will play Dove, or that Peter is very likely to play Dove (while Peter in fact is ready to play Hawk), Then John will adopt the Hawk strategy based on incorrect information. Nuclear war is then the outcome of this incorrect information. This explains why governments have developed direct communications between those who have the power to start a nuclear conflict, protecting themselves against such erroneous decisions, But as players are rational, they anticipate difficulty in predicting the behavior of others. A natural consistency requirement is that expectations are also rational.

The convergence of anticipations between John and Peter is crucial. Consider the following figure 1.

⁹ $(2C + V)$ measures for both players the sum of the direct cost of war, C , and the loss suffered by each player in losing the gain of the Dove strategy, $V/2$. $2(C+V/2) = 2C + V$.

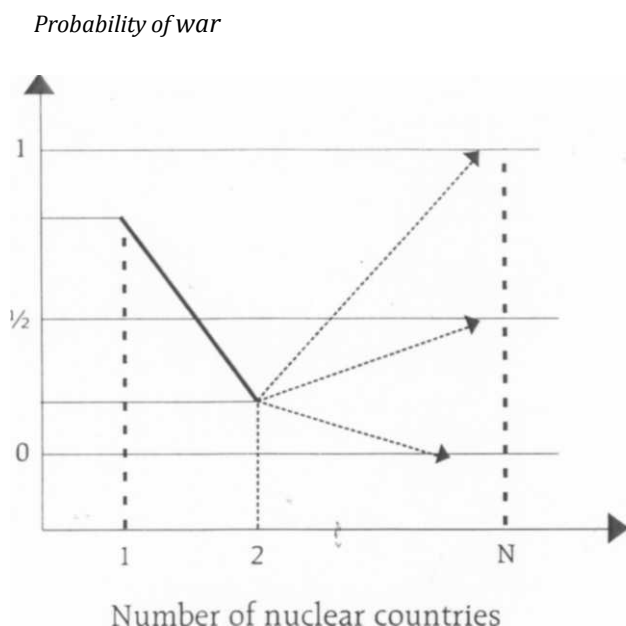


On the horizontal axis, we plot John's expectations of Peter, $\lambda(2)$, while on the vertical axis we plot Peter's expectations of John, $\lambda(1)$. Assume we are in zone A, in that case, $\lambda(1) > \lambda(1)^*$, while $\lambda(2) < \lambda(2)^*$. This means Peter should play Dove as the best response to the behavior of John, as John rationally plays Hawk. For expectations in zone A, a stable strategy is the couple $\lambda(1) = 1, \lambda(2) = 0$. John plays Hawk and Peter plays Dove. In zone D, we have the opposite, $\lambda(1) = 0, \lambda(2) = 1$; John plays Dove and Peter plays Hawk. There are two pure strategies: Either John dominates or Peter dominates. In regions B and C, both Peter and John play the same strategy, either Hawk or Dove, as $\lambda(1) > \lambda(1)^*$ and $\lambda(2) > \lambda(2)^*$ (zone B), or $\lambda(1) < \lambda(1)^*$ and $\lambda(2) < \lambda(2)^*$. The mixed equilibrium $\lambda(1)^* = \lambda(2)^*$ is not in fact stable in regions A and D. But when C increases drastically, as with nuclear weapons, the value of $\lambda(1)^* = \lambda(2)^* = V/(2C+V)$ approaches zero, such that regions of peace A, B, and D increase in size. This means an increase in the probability that the outcome of the interaction is peace.

Consequently, the arms race between two nuclear countries to establish a power equilibrium should decrease the odds of an armed conflict. The more deadly the weapons become, the more they are dissuasive. The next question is: Does the introduction of additional participants increase, decrease, or leave unchanged the probability of conflict? Refer to the next figure: 2.

On the vertical axis is plotted the probability of war and on the horizontal axis the number of countries or governments with nuclear weapons. With a monopoly the probability of war approaches 1. With two players the probability nears zero. Adding participants either lowers this probability to zero or increases it until we reach pure uncertainty¹⁰ (the probability of war is 1/2) or pure certainty (the probability of war approaches 1).

¹⁰ Brito and Intriligator recognize the monopoly and duopoly cases, but they argue that an increase in the number of players will increase the probability of errors. In that case the probability of conflict increases to .50—that is to complete uncertainty.



Adding one player to the interaction implies a new game with three players, each always having two strategies to play, Hawk or Dove:

Patrick	Hawk ($\lambda\{2\}$)		Dove ($1-\lambda\{2\}$)	
Peter	Hawk	Dove	Hawk	Dove ($1-\lambda\{2\}$)
John	($\lambda\{3\}$)	($1-\lambda\{3\}$)	($\lambda\{3\}$)	($1-\lambda\{3\}$)
Hawk		-C.-C.-C	-C.-C.-	V. 0. 0
Dove		o. v. o	C	V/3.V/3.
$\lambda\{1\}$			o. o. v	V/3
$1-\lambda\{1\}$	-C.-C.-			
C	-c.-c.-c			

Patrick plays either Hawk or Dove. Then Peter plays either Hawk or Dove, conditional on whether Patrick has played Hawk or Dove. Then what is John's strategy? In a nuclear conflict, if two players play Hawk the destructive power of nuclear weapons is such that the other actor who plays Dove may be destroyed as well¹¹. In fact, gains occur for one or for all when only one actor plays Hawk while the others play Dove, or when all play Dove. Consequently, knowing this matrix, John will calculate the expected value of adopting the Hawk strategy versus the Dove by anticipating the aggressive behavior of the two other players.

¹¹One thought is that the third party who does not take part in the nuclear conflict will be the last survivor and will profit from the destruction of his competitors in the fight for resources. Actually, this strategy moves the third player to autarky, which implies losses compared to the present situation of no conflict. Further, we can add an externality problem-collateral damage-with nuclear war due to the destructive power of nuclear weapons.

Hawk strategy:

$$(6) E(U)_H = \lambda\{2\}\lambda(3)(-C) + \lambda(2)(1-\lambda(3))(-C) + (1-\lambda(2))(1-\lambda(3))V$$

Dove strategy:

$$(7) E(U)_D = \lambda(2)\lambda(3)(-C) + (1-\lambda(2))(1-\lambda(3))(V/3)$$

John will play Hawk when

$$(8) E(U)_H = \lambda(2)\lambda(3)[-C] + \lambda(2)(1-\lambda(3))(-C) + (1-\lambda(2))(1-\lambda(3)).V > E(U)_D = \lambda(2)\lambda(3)(-C) + (1-\lambda(2))(1-\lambda(3))(V/3)$$

He will be indifferent when:

$$(9) E(U)_H = \lambda(2)\lambda(3)(-C) + \lambda(2)(1-\lambda(3))(-C) + (1-\lambda\{2\})(1-\lambda(3)).V = E(U)_D = \lambda(2)\lambda(3)(-C) + (1-\lambda[2])(1-\lambda(3))(V/3)$$

As the game is symmetrical, and knowing that expectations are rational (that is each player's expectations of the others coincide with actual choices the others intend to make), we can write: $\lambda(1) = \lambda(2) = \lambda(3) = 3\lambda$ where 3λ is the threshold with three players. Solving equation (9) for 3λ , we find:

$$(10) 3\lambda = V / (3C + V)$$

The threshold on which John bases his strategy is lower with three players than with two. Adding N players in this game leads to a threshold on which all players base their strategy:

$$(11) N \cdot \lambda = V / (NC + V)$$

Increasing N to infinity reduces the threshold to zero. Each nuclear power will be incited to play Dove. Adding N players implies N pure strategies where one is dominant (that is. plays Hawk while all others play Dove) and one mixed equilibrium $\lambda(1)^* = \dots = \lambda(N)^* = V / (NC + V)$. In the N-dimensional space of the $\lambda(i)$, the corresponding C area in the two-dimensional space shrinks to zero, insuring high stability of peace.¹²

To an outside observer, the frequency with which a nuclear conflict can emerge is given by

$$(12) f(H) = \sum N \lambda + \prod (N \lambda)^N$$

Looking at the matrix with three players, we see there are three cases with two players at war and one case with all players at war. But the product of a probability raised to the power N is negligible. Then the frequency of a nuclear war in a matrix of N players is reduced to:

$$(13) f(H) = \frac{NV}{NC + V} = \frac{V/C}{(1 + V/NC)}$$

¹² The underlying idea is simple: if k players anticipate that (N- k) players will play Dove, $\lambda(i) < \lambda(i)^*$. then their best strategy is to play Hawk. But if they all play Hawk at the same time, the outcome is a generalized conflict and their own disappearance due to the externalities of a nuclear conflict. Knowing that each of the k players anticipates that the (k -1) other players will have the same bet, they will play Hawk only if they are sure that all others will play Dove This possibility diminishes drastically as the number of players increases.

As N approaches infinity, the frequency of nuclear war is the ratio of gains V over the cost of war C . With nuclear weapons, C is very high compared to V , which predicts that the frequency of nuclear war will approach zero. The lesson from this formal analysis is that the more armed players there are, the more the threshold probability to have armed conflicts depends only on the ratio V/C . The more dissuasive the means is, the less the chances for conflict. Formalization can always be suspect of rhetorical trickery, and the present demonstration is no exception. At least, the formal model appeals to reason and not passions. If the model is correct, then it is important to liberalize the right to have extremely dangerous weapons and accept their dissemination among nations or individuals.

Nuclear weapons : Unjust « in Bello », just « ad Bellum » ?

In a society where the individuals are free, the organisation of the protection of individual rights is in the hands of each one, since each one has full sovereignty on himself. The organization of this protection has only one purpose: the protection of the self-ownership and of the goods an individual acquired "in a just way". For reasons of compatibility of the individual rights, this protection cannot use violence or the principle of aggression or coercion to reach its private ends. The principle of non-aggression or non-coercion is the base of a theory of the personal freedom and thus also of a theory of the just war. That implies two things: on one hand the only purpose of an "offensive" war is restitution of physical goods or private territories "unjustly" appropriated by the attackers and/or the compensation for the damages caused by them. On the other hand, a military organisation which respects a general principle of non-coercion recognizes the possibility for each individual of ensuring his own defence as he thinks is the best for him. When this individual joins others to protect his fundamental rights, he joins a political society, and does this in the spirit of article 2 of the French Declaration of the Rights of Man and of the Citizen of 1789:

"The purpose of all political association is the preservation of the natural and inalienable rights of man. These rights are liberty, property, security and the resistance to oppression"

This point is crucial in answering the question of who must say when a war is just or not. It goes without saying that in this approach, there will be neither a national government, whatever its political regime (dictatorial or democratic), nor a cartel of governments under the cover of an international bureaucracy that dictates the terms of a "just" war. When this individual has weapons or pays men-at-arms, it does it to ensure the protection of these fundamental rights and not to ensure the timelessness of a government in place. He accepts to die to preserve his freedom, his life or his property as the freedom, life and property of those whom he loves and not to preserve the life of the members of a particular group of individuals in power. He might even wage a "just" war against his own government. In this vision, the victims or their entitled beneficiaries will require compensation, not in an arbitrary way but through a private system of justice. Thus, the judges or the referees will dictate what will be a "just war" and the principle which emerges from this system is the self-defence and restitution.

The Principle of Self-Defence: "Jus ad bellum"

Using the armies implies protection against an aggression. This aggression is characterised by a failure in the obligation to respect the fundamental rights of the individuals (for example

plundering a territory which is the property or the joint ownership of the individuals who live there), by creating a measurable damage and connecting the failures to respect the obligations to the damages. The first - *the failure to respect an obligation* - must cause the second - *the damage*. This excludes the "aggressions" like the attack on the honor, the insults, and the injustices other than those implying a violation of the individual rights. That excludes the wars whose aim is to impose a spiritual, social or religious ideal. That also excludes any intervention under the only pretext that the supposed attacker would have the intention to attack others or would have dangerous weapons. The army intervenes in self-defence, and if there is damage, it goes after the aggressors to obtain reparations. There, for example, we have a simple and unambiguous answer to the intervention announced by the USA in Iraq in 2003 compared to that of 1991 called "desert storm" following the 1990 invasion of Kuwait by the armies of Saddam Hussein. For the moment Iraq neither "aggressed" nor caused any damage to U.S. citizens contrary to the case of the Twin Towers. The army's mission is simple and clear. It's a body of professionals specialised in a particular protection: protection against the predators who would come in mass and who couldn't be stopped otherwise. The other types of threats call upon other professionals in charge of the security and protection of the individuals' fundamental rights or to the abolition of a the state interference in the economic and social life. The principles of self-defence and pursue of the aggressors responsible for the damage are the pillars of any military intervention. This is why the decision of a military intervention should be put in the hands of judges and not in the hands of politicians ready to use an army to satisfy the private interests of those who helped them to be elected and to consolidate their own political power. The "judge" or the "referee" and the insurers dictate the terms of the "just war" and the compensation. There is no difference between an ordinary crime and an aggression made by the statesmen.

This question raises another point : what is the responsibility of the politicians who start the aggression or who finance wars ? They do not act by themselves but they order, give commands. Is this a full responsibility or is it partially or entirely put in the hands of those who carry out their commands? The answer is that this responsibility is entirely in the hands of those who execute the commands and not in the hands of those who give orders. Those who carry out orders should be sanctioned because they are responsible for their acts and they should disobey the orders when these violate the individual rights of innocent third parties. Civil or military disobedience is the rule that the individuals must follow to prevent a government from starting an "unjust" war.

The Limits of Self-Defence: "Jus in bello"

From the general principles, "jus ad bellum" one can go by to the practical rules of the use of weapons, "jus in bello". Things are never as simple as we would like them to be wrote E. Mach¹³! The use of an army is never as selective as it would be wished. An army on active service is not a gun with sights. Is it acceptable to kill innocents (or to threaten to kill innocents), who have nothing to do with the conflict, to fight (or to dissuade) the aggressors?

The use of a nuclear bomb, (or the threat of using it) as of any bomb, even if the bomb was used by a "terrorist" has collateral effects on the innocents. Can one kill the Iraqi soldiers who would invade our land knowing that they were enlisted by force? Aren't they also innocent? Can one make a preventive military intervention as the United States did it, against the Iraqi and Libyan dictators as some would have wished it, a posteriori, against Hitler's Germany? Can one sacrifice all the moral principles with the only aim of winning the war? Can one torture the aggressors, the accomplices or the innocents to obtain informations supposed to be vital for

¹³ E.Mack 1995, " Rights, Just War, and National Defense" in *Liberty for the 21st Century*, ed. T.Machan and D.Rasmussen, Rwoman & Littelfield, Inc

continuing the combat? Can one execute his own soldiers if they refuse to obey like the French commandeur in chief have done in the First World War? The self-defence is a response to an aggression against goods and/or people. It is a question of preventing the aggression or of pursuing the aggressor so that he repairs the damages caused to the victims.

The first moral constraint imposed by the self-defence is *proportionality* in the response. Imagine Australia invading Tahiti. The Australians decide to act because they had enough of our nuclear tests in their sphere of influence. Can the French Army use the atomic bomb on Sydney, to protect Tahiti from the Australian invasion? The second moral constraint imposed by the self-defence is that the response should not strike innocent persons. This is the *discrimination principle*. The victim of an aggression cannot be held responsible for the unforeseeable collateral effects induced by his response but can be held responsible if these effects are foreseeable. It is obvious that if you know that in the counterattack, you can wound or to kill somebody, an innocent, you become aggressor. The principle of self-defence applies only to the aggressors. The self-defence will be unjustified. However, if the victim of an aggression must put in balance his life and that of an innocent or if the aggressor seeks impunity, like the Hamas, attacking in the vicinity of innocents, the decision to counterattack or not, remains in the hands of the victim. When the aggressor seeks this impunity, he takes in hostage the innocents. The hostages, the innocent third parties, become victims¹⁴. But can one take an hostage in order to dissuade a possible aggressor to act or a real aggressor to continue his aggression? Who attacks whom? Can one threaten a tax inspector to poison his children so that he ceases his permanent aggressions on the wallet of the taxpayers? Can one take hostage the entire population to dissuade the terrorists to act? The answer seems clearly negative. When the Germans take hostage the French population to dissuade the resistance to act and to kill the German soldiers, their behaviour is immoral because they are the aggressors. If the French government took hostage the Moslem population to dissuade the Taliban to put bombs in the Parisian subway, the French government would be the aggressor. And if the Moslems took French hostages to release their imprisoned companions, they would behave like aggressors with regard to the population. The nuclear dissuasion resembles much to this type of dilemma. The victims - those who are taken hostages - are in a state of self-defence. Therefore, they can answer back to the aggression.

This is why the armaments, and their use, must be selective. These weapons must strike the aggressors as much as possible. Using nuclear dissuasion in a strategy oriented against the inhabited areas is immoral. Bombardments at high altitude too. From this point of view, the military technology made huge progresses because a bomb can strike a ministry in a town like Belgrade without any collateral damages. But what is worth this ethical approach towards a predator who thinks the human beings can be treated like animals and killed as the chickens or the cows are killed in the name of protecting the consumers or the people, a race or a religious ideal or a social class? Then it seems difficult to reject a consequentialist argumentation, state the partisans of dissuasion. The self-defence *must* be effective i.e. to lead to the desired result: *the protection of the individual rights*. And if the only way of stopping the aggressor is to take hostage the innocent thirds, must one deprive oneself of this radical instrument in the name of a certain professional ethics? The characteristic of a ethical argumentation is to prohibit the use of an instrument which, even if it is very effective, violates the self-ownership of innocents. However, it remains to be demonstrated that nuclear (or some other type of weapons) dissuasion violates the rights of innocents. Let us return to taking hostage an individual, third party in the conflict (the children of the tax inspector or the Muscovites in nuclear strategy oriented against the inhabited areas during the cold war). The principal characteristic of dissuasion by the

¹⁴ E.Mack (op.cit.)

hostage-taking is that the victim, who seeks to be protected from the aggressor, announces that he has the *conditional intention* to kill millions of innocents, if the aggressor acts. But to have the conditional intention to commit a crime, does not mean to commit the crime. What is wrong, is to commit the crime, not to have the intention of doing it.

When the victim, to put an end to the aggression, takes hostages innocents that the predator is very fond of and that his threat is credible, he points out to the aggressor the real opportunity cost of his act of aggression. He also points out to the hostages having a link with the aggressor that it is up to them, to discipline the aggressor with which they have links. This dissuasion is there to prevent a violation of individual rights, not to cause it or to threaten the life of the hostages. It announces in advance the price which will be required to the aggressor as compensation for the created damage. It will be noticed that the hostages in question are not innocent third parties. They are third parties who accept predators among them or who agree to put their destiny between their hands. Therefore, there is not necessarily incompatibility between the deontologic morality and efficiency of the development of nuclear weapons.

Nuclear Proliferation is a Blessing and not a Curse: the Cartel Hypothesis

Yes it is. Why? Because things that are good for us are good for others. The terror equilibrium was a guarantor of peace in Europe during the cold war. Without it, the Soviets might have been tempted to invade Europe. When there are no nuclear weapons there are classic wars, which can result in massacres comparable to those seen with the use of conventional weapons in the world wars. The Iran/Iraq war is a case in point: If both sides had had nuclear weapons, they might have hesitated to enter the conflict, saving millions of lives.

Possession of nuclear weapons by all players is a good and not a bad. Indeed, the more countries possess such dissuasive weapons, the wider will be the territory of peace and stability as experienced in Europe throughout the cold war. There have to be serious reasons to prohibit certain countries from owning such means of dissuading potential aggressors.

This sort of support of nuclear arms proliferation is natural for economists but heretical for non-economists. The countries who are members of the nuclear club form a cartel that is looking to protect its monopoly in respect to other countries. They even use violence in order to prevent countries they do not like from obtaining nuclear technology. If nuclear weapons reduce the possibility of armed conflicts, i.e., protect human lives and territory from external invaders and violence, it means nuclear weapons possession is efficient.

Nuclear weapons possession will become more necessary as the costs of nuclear technology decrease. Competition between countries to defend themselves against external aggressors will lead to the proliferation of nuclear weapons. The cartel of members of the nuclear club (Russia, England, France, China and the United States) will fail as more countries develop weapons. There are two major forces in this process. Club members have reason to cheat by giving nuclear weapons to other countries (e.g., France and Iraq, China and Iran); and other countries can enter the market on their own (e.g., India, Pakistan, Israel, Iran, Iraq, North Korea). Remember also that Kazakhstan, Belarus, and Ukraine inherited nuclear weapons from the USSR even if Kazakhstan restitutes its nuclear weapons to Russia in exchange of aid. South Africa, Japan, Germany, Brazil, and Argentina could, in the near future, have nuclear weapons if they do not already have it by undertaking covert nuclear weapons development despite of being part of an agreement not to develop such military programs.

This point of view is increasingly shared by Western military strategists, many of whom believe countries willing to obtain such weapons should be helped and not considered outlaws.

An article by J. Fitchett in the *International Herald Tribune*¹⁵ notes this change in opinion among military advisers. But Fitchett claims that if proliferation prevails, the risk of conflict increases due to everyone's inability to control everyone else's dissuasion. Pentagon experts note that when communication between the USSR and the U.S. was limited, it minimized provocative behavior. Fitchett continues: With territories like Asia and the Middle East, nationalistic passion and irrational behavior are reality. Those leaders frequently are autocratic and are ready to destroy their countries in a nuclear conflict just to satisfy their interests or territorial appetites. Even though the 1991 Iraq conflict showed the opposite (Saddam Hussein did not dare use chemical weapons under the nuclear threat of Israel and the U.S.), we cannot extrapolate this to a world where nuclear weapons are commonplace. We should not forget that nuclear conflict is not local and it can affect, as did the Chernobyl nuclear disaster, uninvolved third parties. This argument is not new—it is similar to the one used by French medical doctors, who in the name of protecting consumers are impeding the sale of drugs in supermarkets. Another argument holds that competition in airline services leads to an increase in accidents due to airlines' failing to invest sufficiently in safety under the pressure of competition. This has proven to be false. All defenders of monopolies and cartels use such arguments, including the one concerning nuclear weapons.

It is difficult to believe that a taxi drivers' monopoly protects consumers. But when a medical board announces that a monopoly benefits consumers, the public is persuaded. Indeed, reasoning is distorted when the arguments relate to our lives. In this manner, when we think about nuclear weapons we often lose our ability to think clearly.

Let's return to the economic argument. Before 1989 there was nuclear parity between the USSR and the U.S. We can regard this situation as a Cournot bi-polarity. The essential question of that time was the arms race in nuclear missiles. For a given level of Soviet armament, U.S. production of missiles, to match it, was profitable, measured in dissuasion capacity. The same way, for a given level of American offensive capacity matching it with nuclear warheads in the USSR was advantageous.

The intersection between these two functions is the Cournot equilibrium. The number of missiles being produced was very high. It was possible to improve outcomes for both adversaries through mutual arms reduction. If both parties agreed to reduce their arms while retaining dissuasion capacity, it would have been optimal for them not to miss the opportunity. From the beginning of the cold war we witnessed conferences on arms reduction and treaties on nonproliferation. Each side in such an agreement would have maintained a certain quota of missile production or brought stockpiles down to a level that maximized profits for both parties.

All those conferences between superpowers were simple agreements to optimize the tradeoff between costs and dissuasion. The failure of such agreements is intriguing. Why did they fail? Because agreements have to be respected. The majority of such treaties not only gave exact details concerning quotas but also the means to verify whether the quotas were respected. In other words, the issue of agreement or cartel created a prisoner's dilemma. An advantage was gained by the one who cheated while the other respected the agreement. This incentive not to respect the agreement explains the continuous failure of such agreements. The cold war was characterized by missile production at the Cournot point with attempts to reduce these arms, at the equilibrium point. Only the disappearance of the USSR ended this strategic interdependence—the bi-polar structure disappeared.

¹⁵ *International Herald Tribune*, <http://www.ihf.com/diplo>.

Two Directions of Future Development

The U.S. retains a monopoly on nuclear dissuasion and plays the part of world enforcer, excluding international exchanges for countries seeking nuclear weapons. Such a position is costly, and the U.S. has no legitimate claim to such a role.

We should allow more and more countries to develop nuclear weapons. The first lesson of history is that in the absence of an enforced monopoly, no agreement or cartel, even one organized by States, can survive. One of the best known examples is the oil cartel. The second lesson is that competition is the means by which we maximize our exchange profits. Nuclear arms possession is the most efficient defense of territory because it produces fear. It reduces armed conflicts and does not require many personnel. Such technology, as it becomes more affordable, will face increasing demand from countries with fewer resources. Such democratization is the result of competition.

I use the term "democratization" rather than "dissemination" to make a point. For many, "democratization" has a positive connotation. If a poor Iraqi or Pole can benefit from such protection it is "democratization." For a rich Frenchman or American it is "dissemination." For an economist it is competition.

The argument that an Iraqi, Pole, Iranian, Syrian or Libyan is more irrational than a Frenchman is fundamental. This is the argument used against nuclear arms proliferation. It was evoked during the Gulf War. Saddam Hussein is not one of us, he does not share our values, and he is a murderous dictator, but he is not irrational or crazy. But those who share this point of view insist that we cannot extrapolate from Saddam Hussein's case. Yet if we follow their logic we will have to demonstrate that non democratic political systems constantly have as their leaders irrational and crazy persons. There is no proof of this. It would also have to be proven that democratic systems are immune to such phenomena. Hitler and National Socialists came to power through democratic mechanisms. Thus, this argument fails also.

We can link this theory to the one that prohibits citizens to carry firearms. The problem with this prohibition is that citizens are defenseless and the only armed persons are police, who often do not know how to shoot, or turn their arms against innocent civilians; or gangsters, who use their arms against citizens who have been disarmed by the State. We also see that within any given territory, relaxing gun laws leads to a reduction in crime. The mechanisms proposed to account for this trend, shown most notably by John Lott¹⁶ are the same ones I propose will decrease violent multinational conflict, like in the middle-East, following the free proliferation of nuclear weapons.

¹⁶ John R. Lott. Jr.(1998), *More Guns, Less Crime: Understanding Crime and Gun Control Laws* Chicago: University of Chicago Press

ВЪТРЕШНИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА НА ПОЛИТИКАТА ЗА ОТБРАНА И СИГУРНОСТ В ПОСТКОМУНИСТИЧЕСКА БЪЛГАРИЯ

Владимир Миленски

*Ако хората бяха ангели,
правителство не би било нужно.
Ако ни управляваха ангели,
нито външен, нито вътрешен контрол
над такова правителството би бил необходим.*

Джеймс Мадисън, Федералистът № 51
Independent Journal, 6 февруари 1788

Резюме

Статията предлага анализ на няколко главни актуални вътрешни предизвикателства пред ефективното формулиране и реализиране на политиката за отбрана и сигурност през призмата на немалкия практически опит на автора в посткомунистическа обществена среда. С разбирането и убеждението, че без успешно справяне или поне смекчаване първо на тези вътрешни предизвикателства, всякакви очаквания за ефективна, ефикасна, дългосрочна и устойчива политика за отбрана и сигурност са илюзорни и дори вредни за обществото. Статията цели да предизвика и подхрани достатъчно широка дискусия и да даде стимул за научни и приложни анализи, и за предприемане на непосредствени практически стъпки за успешно справяне с тези предизвикателства.

Защо вътрешните предизвикателства, преди всичко?

Политиката за отбрана и сигурност привлича българското обществено внимание обикновено в два случая: по-честият – когато някоя скъпа оръжейна доставка или отбранителен проект се конкурира за ресурси в парламента; и от време на време, когато някое действие или събитие (често представено в популистка светлина)¹ излезе на обществената сцена. Обикновено и двата случая са дълбоко погрешно интерпретирани (или представяни само частично), като по този начин дават преобладаващо превратен резултат и имат краткотраен ефект за отбраната и сигурността на нацията. Всъщност, почти отсъства значима обществена дискусия и осведоменост относно националната сигурност и ролята на отбранителната политика днес, и най-естественото място, където да се търсят причините за това е там, където тази политика се помещава.

Почти всяка секторна политика на българските правителства от началото на прехода към демокрация беше (а някои все още са) обект на външна за страната критика и политиката за отбрана и сигурност не прави изключение. С членството в НАТО и Европейския съюз това се материализира в по-твърди и осезаеми въздействия, както от своите равни – партньори и съюзници, но особено и от колективните или наднационалните органи и институции в тези организации.

¹ Като военни паради или годишнини от войни.

Въпреки ясното съзнание, че идеална уредба в реалния свят на публичните политики е невъзможна, реакциите на съюзници и партньори, но също и собствените анализи сочат (по-малко от тях – експлицитно, повечето – между редовете)², че във функционирането на публичната политика за отбрана и сигурност съществуват немалко „пукнатини“, заслужаващи усилие за тяхното отстраняване, защото опитът на човечеството сочи, че и най-малък недостатък в системата на формулиране и реализиране на дадена публична политика бива експлоатиран незабавно и максимално, с действие или с бездействие, и винаги в ущърб на публичния интерес – популярно асоциирано с *корупция*.

Вътрешните предизвикателства пред политиката за отбрана и сигурност, за разлика от изобилстващите трудове, посветени на стоящите „пред“ нея, би трябвало отдавна да привличат интереса на практиците поради поне три причини. На първо и най-очевидно място, поради критичната важност, значимост и потенциал за въздействие на продукта, очакван от тази специфична политика. На второ място – поради влаганите огромни: публични финансови ресурси; предоставени инфраструктурни активи; и заделен човешки потенциал за нейните нужди. И по трета – най-малко очевидна, но може би най-важна причина, че всяка вътрешна слабост или неспособност на тази специфична политика „приканва“ незабавно заплахи, които директно се нагаждат спрямо тези слабости; т.е. външните заплахи със сигурност „следват“ вътрешните системни слабости на политиката за отбрана и сигурност, за да ги експлоатират максимално, защото това би бил перфектният удар право в сърцето на всяка отбранителна система.

Докато, какво се рискува при провал на политиката за отбрана и сигурност едва ли се нуждае от обяснения; и подобно - дали ресурсите за отбрана и сигурност са били впрегнати по най-добрия начин в интерес на националните интереси е въпрос на обширни интерпретации, то третата причина изглежда именно онази, върху която правителството притежава цялостен и директен контрол, при това изискващ несравнимо по-малко ресурси, съпоставено с първите две. И ако това звучи леко пресилено диалектично, добре е постоянно да припомним, че никое друго министерство не може да се похвали с права върху публичен ресурс от такъв огромен мащаб. Министерството на отбраната, като отговорно за политиката за отбрана и сигурност, носи огромната тежест, но също така притежава и пълната власт да управлява целия този ресурс за предоставянето на своя продукт, който е неограничено насилие в интерес на целите на държавата.

Само като илюстрация ще очертаем, че за целите на правителствената отбранителна политика, Министерството на отбраната управлява годишно бюджетен ресурс от порядъка на 2 %³ от брутния вътрешен продукт, ползва огромни инфраструктурни активи и мащабна недвижима собственост, както и контролира значителни материални средства, някои – директно в негово разпореждане, а други – индиректно, чрез предоставяне на „аргументи от гледна точка на отбраната и сигурността“, за оправдаване на контрола на правителството върху значителните за икономиката на България военновременни запаси (много от които със съмнителен смисъл днес). Най-важно от всичко, обаче е, че Министерството на отбраната разполага с предоставените му в постоянно разпореждане около 37 000 души или повече от 1 % от активния⁴ човешки потенциал на нацията. Ако отчетем и съотношението мъже - жени във въоръжените сили ще видим, че близо 1,7 % процента от активното мъжко население на страната е „посветено“ на нуждите на отбранителната политика. И накрая,

² Например годишните и тримесечни доклади за състоянието на отбраната и въоръжените сили, публикувани редовно на интернет страницата на Министерството на отбраната www.mod.bg.

³ Приблизителна стойност, включваща и разходите за пенсии и варираща от година в година според перспективите пред икономиката.

⁴ Икономически активното население на страната в момента е около 3,3 милиона души (НСИ).

Министерството на отбраната управлява най-критичния монопол на държавата – монопола над въоръжената сила.

Че проблеми (или „предизвикателства“, както евфемистично ги наричаме напоследък) съществуват, едва ли някой се съмнява. Но всяка възможност за справяне с тях зависи първо и главно от откритото и честно приемане на тяхното съществуване, последвано от твърд ангажимент и посветеност на решаването на тези проблеми; от непрекъснатата комуникация между администрацията и политиците; между Министерството на отбраната и широката публика; и още по-важно – от критично необходимото лидерство, което да води системата в непрекъснатия и безкраен процес на промяна и усъвършенстване.

Преди да навлезем в детайлите, два момента заслужават да бъдат пояснени, дори още от заглавието на този документ: първо, защо „посткомунистическа“, а не „демократична“ България; и второ, каква по-точно е тази „сигурност“, която върви толкова упорито ръка за ръка с отбраната. И двата въпроса често са превратно интерпретирани, като така обслужват грешна, ако не и зловредна кауза.

„Посткомунистическа“ или „Демократична“?

Пренебрегвайки конспиративните теории, можем да се изкушим от идеята, че забавеният интерес към темата е естествен вътрешен дефект на всяка зародишна демокрация. Твърдим обаче обратното – причината за това няма нищо общо със зрелостта на демокрацията. Тя всъщност води началото си от все още таящите се наоколо, трудно умиращи останки от авторитарното ни минало.

И наистина, множество факти продължават да смущават увереността, с която днес наричаме обществото ни в България „демократично“. За да успокоим поне отчасти евентуалното възмущение на читателя, ще уточним, че под това определение разбираме притежаването на онези структурни характеристики и функционални параметри, които описват уредбата и функционирането на обществата, към чийто съюзи България се присъедини неотдавна – Европейския съюз и НАТО.

В свободна интерпретация тези характеристики и индикатори са цялата мрежа от ценности и принципи, върху които тези съюзи се базират и които всеки техен член декларира че споделя и поддържа, но е длъжен да следва и прилага. Същевременно е ясно, че само декларирането на споделяне, поддържане и следване на тези ценности и принципи, дори при формално наличие на необходимите структурни елементи в държавното устройство, едва ли е достатъчно за да гарантира тяхното ефективно прилагане.

Като друга възможност, бихме могли да следваме систематичния подход и да разгърнем демокрацията в нейните „полу-независими съставни категории: административна структура, зрялост на гражданското и политическото общество, върховенството на закона и отговорността и отзивчивостта на правителството“⁵. Това ще разкрие огромния брой трудности, грешни интерпретации и фалшиви прилагания, както и множеството явни провали в изграждането на тази конструкция, особено когато изходното състояние е половин вековно комунистическо общество с неговото добре установено, промито обществено съзнание и дълбоко окопалите се и консолидирани икономически и властови мрежи. Докато от такава стартова позиция общественият ентузиазъм за промяна

⁵ Brady, Kyle (2012-07-17). The Facade of Russian Democracy: Examining the Quality and Truth of Democracy in the Russian Federation (стр. 3). Kyle R. Brady. Kindle Edition.

е значителен, обществото същевременно е силно уязвимо, имайки само частична, т.е. съвсем неясна идея, какво тази промяна в действителност включва.

С всичките си перипетии, този преход към демокрация може, както твърди науката, да се счита за завършен, "когато е постигнато достатъчно споразумение за политическите процедури за издигане на избрано правителство; когато правителството дойде на власт в пряк резултат от свободни всеобщи избори; когато това правителство *de facto* притежава власт да генерира нови политики; и когато изпълнителната, законодателната и съдебната власт, генерирани от новата демократична уредба не трябва да споделят *de jure* власт с други органи"⁶. Но дори и след завършване на този преход, следва още по-труден и продължителен процес, на "множество задачи, които трябва да бъдат изпълнени, условия, които трябва да бъдат създадени, както и нагласи и навици, които трябва да бъдат развити, преди демокрацията да може да се счита за консолидирана"⁷.

Без да навлизаме в повече дълбочина, можем да обобщим, че българският преход към демокрация все още не е напълно завършен, поради което и демокрацията е все още далеч от консолидирана. В такава среда всяко разглеждане на нашия предмет като присъщ на демокрацията ще бъде практически прехвърляне на вината "от болната глава на здравата", при това заедно с оправдаване, или по-скоро прикриване на реалния „виновник“. Защото ако по пътя към която и да е дестинация възникне проблем, не в дестинацията е причината за него, а отпавната позиция и пътникът са мястото, където обяснението трябва да се търси.

Поради това изглежда основателно да не прибързваме с прилагането тук на термина демокрация, първо, защото макар и като общество да се придвижваме, все още сме далеч от нея. И второ, защото неоснователната употреба на този термин го натоварва с дълбоко грешни представи в и без това слабо запознатото с характеристиките и функционирането на модерната демокрация посткомунистическо общество. Такова прибързване само би наливало вода в мелницата на явните и прикрити противници на усилията за демократизиране на обществото, като им подарява златна възможност да подменят ценности и термини и да манипулират общественото мнение при всяка от множеството трудности, с които нацията се сблъсква в този нелек преход.

Защо „Отбрана и сигурност“ и коя „Сигурност“?

Има само една сигурност, заради която националната държава създава военен инструмент – **Националната сигурност**. Най-общо казано, националната сигурност е сърцевината на външнополитическата мисия на всяко правителство, и се състои от всички онези области, където критично важен за нацията ресурс е частично или напълно извън контрола на собственото правителство. Поради това тези области съвсем естествено попадат в обхвата на главната функция на външната политика, която прави най-доброто, на което е способна, за да увеличи този контрол, като използва дипломатическите си способности. За случаите, когато тези способности се окажат недостатъчни, военният инструмент се поддържа подръка и в готовност. Тази логика на връзката в политиките „външна – сигурност – отбранителна“ е очевидна в конструкцията на НАТО и дори още по-експлицитно – в Европейския съюз днес. Последните актуални стратегически документи на двете организации – „Стратегическа концепция за отбраната и сигурността

⁶ Stepan, Alfred; Linz, Juan J. (1996-08-08). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Kindle Location 331). Johns Hopkins University Press. Kindle Edition.

⁷ Ibid 365-366.

на членовете на Организацията на Северноатлантическия договор⁸ и Стратегията за сигурност на Европейския съюз⁹ – от самото им начало до последната дума са категорични относно тази причинно-следствена връзка и нейните приоритети.

В съвременна България обаче, лековатият и неаргументиран изказ и неясната комуникация често надделяват дори в официалното национално говорене по въпросите на сигурността. През последните 23 години, припокриващи се области на компетентност и неясни отговорности в крайна сметка доведоха до нито достатъчно компетентен, нито ясно определен отговорен орган, а и още по-малко ресурси за когато и където националната сигурност е застрашена в действителност днес.

Дори един прост списък на държавните структури, органи и правителствени политики претенциозно, носещи „(национална) сигурност“ в техните наименования или във формулирането на техните мисии, прави обществото по-скоро объркано, отколкото убедено, а експертите – загубени в безкрайни спорове с малък ефект. Достатъчно е да споменем, че цели 22 години бяха нужни на България за да съзрее едва наскоро за своя първи опит за създаване на Стратегия за национална сигурност¹⁰. И независимо от факта, че само по себе си това е едно категорично постижение по пътя към политическа и икономическа модерност, дори бърз сравнителен прочит на този висш национален документ със Стратегическата концепция на НАТО от 2010 г. и Стратегията за сигурност на ЕС от 2003 г. предоставя множество доказателства за това колко силно Националната стратегия за сигурност се отклонява от концепцията, визията и подхода на тези документи, въпреки традиционните преамбюлни уверения и увещания, че тя е разработена "след задълбочен анализ", и "в пълно съответствие" с тях.

Един внимателен прочит демонстрира откровен „миш-маш“ на откъси от Стратегическата концепция на НАТО и Стратегията за сигурност на ЕС и маса вътрешно генерирани държавни проблеми, облечени в речника и изказа на „проблеми пред националната сигурност“ от западен тип. Документът е силно дисбалансиран с очевиден превес към проблеми от типа „Държавна сигурност“ в нейния социалистически смисъл, отколкото с „Национална сигурност“. Това е особено видно в представянето на фактически или разумно очаквани проблеми или провали на ключови вътрешни държавни политики (правосъдие и вътрешни работи, енергетика и икономика, социална политика и демография, образование и т.н.), като заплаха за националната сигурност. Може да звучи абсурдно и дори смешно, но логиката на тази „стратегия“ диктува, че очевидно най-голямата заплаха за нацията е неговото собствено, зле справящо се правителство.

Нито обемът, нито целта на този анализ предполага да коментираме повече, поради което ще спрем като просто кажем, че една истинна Стратегия за национална сигурност е отчайващо необходима. При това не утре, СЕГА!

Истината, която „крещи“ за разяснение именно защото се изплъзва от вниманието и от главното логическо русло на тази Стратегия за национална сигурност е, че никоя отбранителна политика не може да бъде вземана на сериозно, ако не върви ръка за ръка с политиката за сигурност, при това, като градивен елемент на външната политика на държавата. И тези три съставят главната същност и сърцевината на националната сигурност. Всяко друго е фрагментация, размиване, неефективност и заблуда.

И още един момент в интерес на предмета на този анализ: Малката историческа дистанция по традиция се счита за предизвикателство пред опитите за подобен анализ и често е предпочитано оправдание за отбягване на неудобните въпроси на деня. Незабавният ни отговор би бил, че за съжаление не може да се спре хода на живота за да

⁸ www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf.

⁹ <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

¹⁰ Приета през февруари 2011 г. - http://www.mod.bg/bg/doc/strategicheski/20110319_strategia_za_nacionalna_sigurnost.pdf.

се прави „ремонт“ – залогът, както видяхме по-горе, е от такъв огромен мащаб, че се налага да се ремонтира в движение. Така от практическа гледна точка тази малка историческа дистанция е по-скоро предимство, тъй като предлага непосредствено проверими доказателства или обстоятелства за интерпретиране на фактите, но най-вече възможност за незабавно предприемане на корективни стъпки, стига разбира се обществото да генерира достатъчно политическа мъдрост и подкрепи държавническата дързост, нужна за такива стъпки. Но дори и без достатъчно количество от последното, самото изваждане на светло и публично обсъждане на дълго премълчавани факти или манипулативно тиражирани полуистини е задължителна практическа стъпка, която в тандем с теоретичната и приложна наука само би подпомогнала успешното посрещане на тези очевидно упорити предизвикателства.

Политиката за отбрана и сигурност 23 години след началото на прехода: краткосрочни приоритети – дългосрочни проблеми

От всички въоръжени сили в Европа днес повечето са въоръжени, но само няколко са сила, съответна на политически декларираните (намерения за) способности. Накратко, повечето са неспособни да произведат отбранителен „резултат“ и тази ситуация само предстои да се влошава с буквалното ръждясване на натрупаните, наследени от миналото, оръжейни платформи и системи и ценното, но крайно недостатъчно систематично планиране, щото те да бъдат заменени със способностите, които реално са необходими днес. И причината за това се намира само на едно място – в зле формулираната, представена и прилагана политика за отбрана и сигурност.

Оперирайки в тандем и в поддръжка на външната политика, политиката за отбрана и сигурност се оказва сериозно предизвикателство както пред политическото, така и пред административното ниво, призвани да я формулират и реализират. Но тя се оказва даже още по-сериозно предизвикателство за широката публика, която е все по-затруднена днес в усилията си да я възприема ясно и обосновано. И двете страни продължават да се лутат между носталгията по комфортната определеност от недалечното минало и променливата реалност днес, изискваща проактивно и изпреварващо формулиране на тази политика, особено в неясната динамика на бъдещето.

Че политиката за отбрана и сигурност е такова предизвикателство става ясно дори с обикновено проследяване на съдържанието на националните документи, които се предполага да представят и аргументират политиките пред обществото, а още повече онези от тях, предвидени по закон периодично и редовно да отчитат пред данъкоплатеца-избирател „Какви са резултатите (т.е. качеството на функциониране)?“ на тази политика. Съпоставката им с публикации по същите или подобни поводи в официалните сайтове на НАТО или ЕС и в специализирани медии, предимно извън България, налага усещане за паралелни светове: светът на заявленията и декларациите за политиката за отбрана и сигурност, от една страна, и от друга – светът на действителността. Очевидно е, че тази политика се характеризира със сериозна доза двойственост, потвърждаваща се от повече от десетилетната поредица от „грандиозни“ дългосрочни планове, актуализирани планове, стратегически прегледи на отбраната и ревизирани „прегледи на прегледите“, предписващи адаптации, реструктурирания, реформи, реорганизации, трансформации, подобрения и усъвършенствания, всеки път с претенция, че прилагат най-дълбока държавническа загриженост и мъдрост, но всеки път – и не след дълго – с неуспех. Често в България, информацията за тревожни тенденции и събития, касаещи отбраната и сигурността, или излъчват преобладаващо удовлетворение от добре свършена работа и чувство на комфорт в среда на приемливо развиваща се колективна отбрана, или

отхвърлят значението на тежестта, с която това засяга интересите на България, а ако това не е съвсем възможно, то биват интерпретирани по възможност по-далеч от всяка проактивност в политиката за сигурност и отбрана и в посока към декларативни обещания и лозунги.

Усещането за тази двойственост се превръща в убеждение при отчитане на споменатите в началото външни въздействия, идващи от НАТО и ЕС. Без да изпадаме в подробности или буквализъм относно юридическата или обвързваща сила на тези въздействия, достатъчно е да припомним, че аналогично на добре известните периодични доклади на Европейската комисия за напредъка на България по Механизма за сътрудничество и проверка, подобен процес на редовна периодична „проверка за съответствие“ съществува и в НАТО – разбира се, фокусиран върху националната отбранителна система, като елемент от колективната в рамките на Алианса. При това НАТО прилага този процес не само спрямо България, но спрямо всички държави-членки, поддържайки своя положителен, каталитичен ефект¹¹.

Разбираемо тези доклади в значителната си част са класифицирани и не подлежат на публикация. Независимо от това обаче, те са напълно достъпни за отговорната по тези въпроси администрация в министерството на отбраната и щабовете във въоръжените сили. Те също така са на пълно разположение (в съответствие с изискванията на техните функции) на цялото висше ръководство на въоръжените сили, на политическото ръководство на министерството на отбраната, и по необходимост – на съответната част от изпълнителната и законодателната власт в държавата. Това е особено важно за настоящия анализ, защото би трябвало да обезсмисли евентуални аргументи от типа „неинформираност“ (за командването и администрацията) или „подвеждане“ (за политическото ръководство) при евентуално търсене на причини за проблемите.

Колективната (без)отговорност или синдрома на „горещия картоф“

Политиката за отбрана и сигурност върви ръка за ръка и е призвана да поддържа националната външна политика. Ако това наистина е възприето и приложено, то трябва ясно да личи в едно постоянно отношение на обвързване на стратегическите цели на втората с тези на първата, което автоматично насочва погледите към външната политика. Българската история подсказва обаче, че тя „традиционно е склонна да следва вече установен дневен ред, отколкото да допринесе в разработване и формулиране на нов.“¹². „Бидейки „държава-изпълнител на външна политика“, исторически нейните опции са били избирани в столиците на съседните империи.“¹³ и „моделът на правене на външна политика, базиран на такива исторически и геополитически предпоставки се характеризира по-скоро като ре-активен, отколкото про-активен“. И „даже в случаи, когато се демонстрира дългосрочна политическа визия... се отделя особено внимание тя да не се отклони твърде много от „главното течение“, т.е. моделът е следовнически или *suiviste*, по думите на покойния френски президент Франсоа Митеран.“¹⁴

Дали този контекст означава, че същото определение можем да пренесем и върху политиката за отбрана и сигурност не е толкова важно, колкото е важен фактът на, като че специалната грижа на закона да затвърди именно такава особеност на политиката.

¹¹ Barany, Zoltan (2012-09-16). *The Soldier and the Changing State: Building Democratic Armies in Africa, Asia, Europe, and the Americas* (Kindle Locations 4992-4994). Princeton University Press. Kindle Edition.

¹² Krassimir Y. Nikolov, *Black Sea Regional Cooperation and Bulgaria: Context, Concepts and Actors*, http://www.harvard-bssp.org/static/files/353/bs_bulgaria.pdf, p. 47.

¹³ Пак там.

¹⁴ Пак там.

Интересно е например, че като етап предхождащ нейното прилагане, формулирането на политиката е пропуснато от националното законодателство и отговорността за това не е възложена на никого. Законодателят се е погрижил да укаже подробно кой и как я „прилага“, „провежда“, „реализира“ или „осъществява“, но никъде не става ясно къде и кога става нейния генезис и още по-малко, кой е нейният автор, от когото да бъде търсена отчетност и отговорност. Дейността по формирането, формулирането, създаването, правенето на политиката като че нарочно, е упорито отбягвана в текстовете. В резултат на това „авторът“ на политиката за отбрана и сигурност се оказва неидентифицируем или в най-добрия случай завоалиран зад колективни органи или политически партийни групи, от които естествено е невъзможно да бъде търсена отговорност при евентуален провал. Наистина съществува възможността за търсене на политическа отговорност от министрите, или морална – от висшето офицерство. Както най-новата ни история демонстрира, за всичките години на преход, при всичките признати грешни политически и управленски решения, няма потърсена отговорност за тях, с изключение на оставката на един висш офицер – макар и никога да не стана публично ясно дали е бил „правилният“ или не – след взрива през 2008 г. на склада с боеприпаси само на пет километра от София; и разбира се, макар и индиректно, чрез редовния негативен вот за политиката за отбрана и сигурност, като част от политиката на правителството, при всички общи избори до сега.

Въпреки това, този начин за отстраняване на дефекти в политиката трябва да бъде само абсолютно крайна мярка, имайки предвид значителната икономическа, социална и политическа цена, която прави неприемливо да се разчита директно и единствено на този лост. Така, безспорно съществуващата политика за отбрана и сигурност се оказва като сираче с неизвестни родители – мнозина са съгласни да го отглеждат при предлагания размер на детските добавки (бюджета за отбрана и останалите предоставяни ресурси), но никой не го припознава за свое, когато се опре до изпълнение на „не съвсем приятните задачи“.

На фона на изложеното изглежда, че политиката по отбрана и сигурност е като „горещ картоф“ – привлекателна за мнозина с предимствата, които носи (никой не възразява да прилага, провежда, реализира, осъществява), но изглежда да е източник, причиняващ сериозна липса на официални длъжностни лица, когато трябва да се поемат отговорностите, с които е съпроводена: налице е крайно упорит отказ, както да се вмени, така и да се поеме отговорност за формиране, формулиране, правене на политиката. Тази, изглеждаща преднамерена неяснота се материализира и в подзаконовите актове и съответни действия, където допълнително се минимизира възможността за персонализиране на отговорността чрез прилагане на вездесъщия метод на разнообразни консултативни съвети, комитети, работни групи и други подобни. Ядрото на проблема е, че техният състав е винаги (не са ни известни изключения) смесен по такъв начин, че около масата седят експерти, но наред с висшето мениджърско и с политическото ниво. По този начин експертната безпрепятствено може да бъде манипулирана в интерес на тесни или неясни цели, а отговорността да бъде лесно прикривана зад тази, вече манипулирана, експертиза.

В резултат раздалечаването между декларации и действителност расте и това не остава без последствия. Системата на отбраната и сигурността все повече се оказва подложена на двоен натиск: от една страна, поради отворената политическа система в смисъла на членството в ЕС и НАТО и от друга, поради ефектите на „глобалното информационно село“. Първото има за резултат сериозен и постоянен външен натиск от партньорите за адекватност към съюза, а второто, макар и с известно изоставане във времето, във вътрешен натиск, както от собствената администрация, така и от избирателите-данъкоплатци, поради достъпността на независима информация и на собствен сравнителен анализ.

Освен това, такова състояние на анонимност в политиката за отбрана и сигурност неминуемо и ефективно подкопава всяка възможност за настоятелно и проактивно ръководство и задушаване всяка инициатива не само за формулиране, но и при реализиране на политиката и циментира дълбоко проникналото изпълнителско-следовническо мислене във всички нива на управлението.

„Politics” vs. „Policy” или политиката срещу самата себе си

Едно „съвременно министерство на отбраната изпълнява три основни функции. Първо, като част от държавната административна машина то „произвежда и доставя“ правителствената политика за отбрана и сигурност в рамките на предоставения му бюджет. На второ място, като оперативна организация, то организира и ръководи употребата на сила при криза или като политически акт. И накрая, едно съвременно министерство на отбраната все повече е национална точка за контакт с международни организации или съюзници за да реализира сложно и комплексно сътрудничество в отбраната и сигурността, а в крайни случаи да осигури и ефективно прилагане на многонационална сила. Този спектър от функции и отговорности създава двойственост в изискванията, където от една страна служителите на министерството трябва да бъдат въввлечени и включени в правенето на политиките, в детайлните финансови разчети, обосновки и дългосрочни анализи, а от друга – да бъдат готови при криза да предоставят решения от съдбовна важност, решения „на живот или смърт“ за нацията, при това в изключително кратки срокове. Тези задачи са в двата края на работния спектър от дейности, но съжителството им под един покрив обяснява до голяма степен сложността на необходимата организация и предизвикателствата, пред които администрацията, мениджмънта и политическото ниво в Министерството на отбраната са изправени.“¹⁵

Първото, на пръв поглед банално, но всъщност изключително тежко предизвикателство, с което се сблъсква тази организация, е превърналият се в почти теологически спор за разликите между политика (politics) и политики (policy)¹⁶, по който администрацията и политическото ръководство срещат сериозни затруднения да постигнат общо разбиране, а още по-малко – да демонстрират споделен подход в практиката. Проблемът се появи незабавно след началото на допира на политиката за отбрана и сигурност с НАТО, спешно налагащо ефективно ниво на политическа съвместимост. Това изискваше да се възприемат термини и да се въведат дейности в политическото и мениджърско ниво, докато същите не бяха дефинирани ясно, за да бъдат еднозначно интерпретирани и прилагани. Очевидното терминологично усложнение от превеждането на тези силно нюансирани концепции (Politics и Policy) с една и съща дума, с различаване само по формата за единствено или множествено число (политика – политики) продължава да създава сериозен проблем в практиката. Още по-лошото е, че то редовно се експлоатира като благовидно извинение за затормозяване на системата и задушаване на инициативата.

Ако приемем, че „policy (или политики) са всички решения, дейности, цели и принципи, изменящи начина, по който хората и организациите изпълняват своите дейности и изразходват своя бюджет”¹⁷, то е ясно, че политиката за отбрана и сигурност е комплексен интегриран израз на поне няколко основни политики, които само в своята хармонизация, съгласуваност и кохерентност могат да произведат една ефективна и

¹⁵ Grant (2010) "Running an Efficient and Effective MOD". Centre for Civil Military Relations training paper for MOD Bulgaria, Published 5 July 2010.

¹⁶ Превеждането в български на „policy“ с „политики“, а на „politics“ с „политика“.

¹⁷ Grant (2006) "Making Policy". Training presentation for MOD Estonia, Published 21 April 2006.

ефикасна политика за отбрана и сигурност в рамките на предоставения бюджет. От тук можем също да заключим, че ако имаме съмнения или факти сочещи към неефективност или неефикасност на политиката като цяло – с каквито практиката изобилства – причината е в несъгласуваност или непоследователност на отделните политики, или с други думи – в дефектна функционално-структурна организация на органа, под чийто покрив те се аргументират, формират и прилагат.

Функционално-структурните дефекти или бумерангът на „добрите“ намерения

Със сигурност всяко ведомство полага усилия за подобряване на своята организационна уредба и Министерството на отбраната не прави изключение – както като част от колективното усилие на правителството да подобри държавната администрация като цяло, но също така и индивидуално, чрез изготвяне на предложението до Народното събрание за изменения в Закона за отбраната и въоръжените сили¹⁸. Също така, а може би дори още по-важно, самото Министерство на отбраната предлага за приемане от Министерския съвет на „Устройствен правилник на Министерството на отбраната“¹⁹, който е документът, описващ организационната структура и количеството хора и възлагащ функционалните задължения и йерархичните взаимоотношения между тези структури.

Описаните до тук предизвикателства, обаче, поставят непреодолими препятствия и предопределят неуспеха на подобни усилия²⁰. Практическата невъзможност на структурите да бъде доверена и ясно вменена функция по разработване и формулиране на политики – разбира се за Министъра, който ги отхвърля или приема и утвърждава – намира израз в масовото използване на понятието „подпомага“ при възлагане на функциите и задачите на основните структурни единици, т.е. на дирекциите в министерството. Този термин имплицитно предполага пасивно-изчаквателното „предоставяне на помощ, оказване на съдействие“, отколкото про-активното „разработване, формиране/формулиране и аргументиране на политики“ за министъра. С така възложена задача към всички основни структури в министерството²¹, изглежда като че министърът е супер експерт по всичко, а администрацията съществува само за да допълва тази „феноменална“ способност. Това, което всъщност се внушава и насажда по този начин е една *прекомерна централизация*.

Такава формулировка на мисията на всяка структура естествено стимулира мудна администрация като внушава пасивност „отдолу-нагоре“ или поведение на изчакване докато тази „помощ“ не бъде поискана и формулирана ясно (помощ се дава, когато такава е необходима и поискана, нали?). А когато тя бъде поискана, или по-скоро заповядана, стартира трескава дейност – прибързана, при недостатъчно време и информация, реактивна по своята същност и обикновено със съмнителен ефект, или както се казва във войската „бягане на място с високо повдигане на коленете“ – разход на много енергия и до изтощение, за малко или почти никакво придвижване. За ирония, или по-скоро – очаквано, същият аргумент е често използван „отгоре надолу“, когато на администрацията се подават „сигнали“ да не прекалява с ентузиазма си при своите моментни искри на инициативност. Всъщност това укрепва и консолидира вече съществуващия манталитет на

¹⁸ http://www.mod.bg/bg/doc/zakoni/20120427_ZOVSRB.pdf.

¹⁹ http://www.mod.bg/bg/doc/podzakonovi_aktove/20120316_MO_UP.pdf.

²⁰ Текущият Закон за отбраната и въоръжените сили, макар и приет през май 2009 г. вече е успял да натрупа 14 промени (със следващата чакаща реда си), а самото Министерство на отбраната има нов или изменен Устройствен правилник, средно - близо два пъти в годината (може би защото законът не допуска това да се прави по-често?).

²¹ Със странното изключение, а може би пропуск – само за дирекция Финанси, на която е възложено да „разработва счетоводната политика в министерството“.

свръх-централизация – наследен и дълбоко вкоренен в мисловната нагласа както на политиците, така и на администрацията, като даже не би трябвало да споменаваме традиционното преклонение на военните пред нея.

Тази свръх-централизация с присъщата ѝ мудна стриктно вертикална комуникация (stove-piping) и непропускливост, и съпротива за всяка значима щабна/административна дейност по хоризонтала, има задушавач ефект за организацията. Тя убива не само способността на министерството да предвижда и изпреварва (камо ли да моделира) средата на сигурност, но даже и да бъде в крак с нейната динамика – дори още по-предизвикателна в комплексната многонационална архитектура на НАТО и ЕС. В резултат системата *много рядко* (казано меко) е способна бързо и информирано да вземе по-мощно или комплексно решение. Приповдигнатите изявления, увещания и призови, каквито бяха пробвани напоследък, не могат да компенсират това, което буквата на закона очевидно не допуска. При такъв режим на функциониране, най-висшето административно, и още по-лошо – политическото ниво е постоянно и непрекъснато затрупано с административна документална работа, системата агонизира в парализа на политиките си, а огромният административен капацитет стои на практика свободен и неизползван, наслаждавайки се на времето си и на сигурно работно място, чак до пенсия. Ето защо, масата решения по различните политики се появяват мудно и дори в момента на появата им са вече остарели, което обрича ресурсите да бъдат изразходени напразно, а това от своя страна е причина те винаги да недостигат.

Такова тотално вертикално управление възпрепятства прогреса и „отглежда“ вялост, апатия и корупция, като мотивира изобретателността на бюрокрацията да прехвърля отговорността си другаде. Умелият, врял и кипял администратор (бил той граждански или военен) прекрасно знае как, базирайки се именно на устройствения правилник на ведомството, да направи невъзможно отхвърлянето на предложение за създаване на ad hoc работна група или консултативен съвет. Двата „дежурни“ благовидни довода за „адекватно съобразяване с цялата нужна експертиза“ и „разглеждане на един и същ проблем от независим ъгъл“ са точно това, което на практика се получава изкривено и фалшиво.

Експертизата бива провалена – първо, защото отговорността за нея се разводнява (членовете на групата са от множество разнообразни експертни органи) и отчетността и отговорността се прехвърлят от нейния разумен собственик нагоре до възможно най-висшето политическо или военно длъжностно лице, каквото обикновено председателства съвета. От своя страна това най-висше ниво е силно изкушено да не протестира, оценявайки положително възможността директно да направлява – разбира се, с най-добри намерения – експертната позиция, насочвайки я в услуга на най-висшите политически интереси. Това може да се стори правилно и легитимно. Проблемът е, че то отнема на експертизата най-ценното ѝ качество – да е независима и да осигурява дългосрочна устойчивост на политиката и контражест срещу естествената склонност на политическото ниво към своите краткосрочни политически хоризонти, рядко надскачащи мандата на управление. Това също така е напълно в сила и за висшите офицери, които естествено, а и по закон, са единствените политически назначавани военнослужещи (министърът ги предлага, президентът ги назначава), така че те също, макар и имплицитно, следват политическия дневен ред. В резултат, непосредственият ефект е дисбалансирано решение с превес към краткосрочните цели и игнориране на дългосрочните.

Другият сериозен дефект се проявява, когато прилаганите политики се окажат грешни, т.е. неефективни или неефикасни. Тогава горното ниво е снизходително към некомпетентната експертиза (поради собственото си участие в нейното изработване),

докато себе си защитава със съобразяването си с тази експертиза (пропусайки удобно своята роля, която всъщност е главна причина за изкривяването).

В контекста на втория аргумент, когато се преследва по-добра оценка на въпроса чрез разглеждането му от независими ъгли, „комитетският“ подход е слаб поради друга проста причина: тъй като в системата няма дублирания, само много малък брой служители според своя ранг и експертиза са подходящи за целта на работната група. Това неизбежно принуждава назначаването на едни и същи хора във всички тези комитети или съвети. Едва ли има нужда от други доказателства, че така самата цел, с която този орган е създаден, е вече покварена и е невъзможно да бъде постигната.

В обобщение, преследваният ефект на „съвета“ е тройно застрашен: експертизата е разводнена и пристрастна, отговорността е прехвърлена и смачкана, а „второто мнение“ – дефектно и фалшиво.

И докато този подход обикновено е от полза между различните министерства, и дори задължителен на многонационално и съюзно равнище, в рамките на едно министерство, това най-често е безрезултатно, злоупотреба с власт и бягане от отговорност.

Независимо от това, „подходът на съветите“ дори е залегнал в закона и се прилага при най-важните политики, като например тази за отбранителните способности, за програмирането и бюджетирането, по въоръженията и доставките, и – доста показателно – при политиката за борба с корупцията - единственият съвет, който изрично е именован „постоянен“²². Ако здравият разум диктува, че постоянни структури са необходими за проблеми от постоянно естество, това едва ли е най-добрият акредитив за Министерството на отбраната. Положителното във всеки случай е, че системата наистина припознава и отчита най-сериозния си проблем: своята значителна корупционна уязвимост. За съжаление, като противодействие се прилага същата „отрова“, срещу която трябва да се дири „противоотрова“. Омагьосаният кръг е затворен и системата все повече демонстрира симптомите на административна самодостатъчност или „самоближеща се близалка“²³, както образно наричат това в някои англоговорящи среди.

Такава политико-административна „симбиоза“ е доказано „костелив орех“ за всеки тръгнал да го чути. В допълнение към безбройните законодателни опити, обикновено заобикалящи и повтарящи отново старите недостатъци, от време на време системата опитва друг „пряк път“ към ефективността, който представлява възлагане (като изключение – допустимо при модерните демокрации, но още по-малко желателно при тези в преход) на бивш офицер от армията на политическа длъжност. Освен, че това обезпокоително напомня на не толкова отдавнашни времена, можем само да обобщим опита, че ефектът от подобна „комбинация“ е колкото бърз, толкова и краткотраен. Докато този подход изисква и разчита на самоотвержен, поради което малък екип от последователи, съпротивата е тежка – по цялата система – както в администрацията, така и сред военните. Така този подход прави нововъведенията неустойчиви и връщането към предишното състояние става факт скоро след смяната на политическия екип.

Друг, дори по-зловреден функционален капан, е включването на политически длъжностни лица – както избираеми, така и назначаеми с мандата на правителството – в административната командна верига. Същността на държавната служба и администрация, и двете заложи в закон, е именно разделянето на избираемите (и назначаемите) политически длъжностни лица от експертните нива на държавната администрация, при което целта е да се осигури политическото ниво с безпристрастна, непредубедена и честна

²² „Постоянен съвет по антикорупция“.

²³ „Self-licking lollipop“ – организация, чиято цел е издигане и поддържане на собственото съществуване и процъфтяване.

експертиза, и не подправена заради моментна политическа конюнктура, с което да се гарантира ефективност, ефикасност и продължителна устойчивост на резултатите от тази политика.

Докато буквата на закона изглежда спазена, духът му често страда. Такъв например е случаят с пряко подчиняване на отделни структури от министерството директно в правомощията на министъра и извън административно-командната верига на организацията. Това води до неспособност на министерството да предоставя цялостен и пълен продукт и на практика генерира значителен риск за възникване на квази-„феодално-васални“ отношения. Това, че този подход не е уникален само за България²⁴ не го превръща в непорочен: очевидно той подкопава способността на Министерството на отбраната да функционира непрекъснато и да предоставя своя пълен продукт, особено при най-напрегната кризисна обстановка – което е ядрото на неговата мисия.

Друго възплъщение на същия този подход е когато ключова директорска позиция се държи свободна толкова дълго, колкото е угодно²⁵. Поддържането на дирекции – структурите, които трябва да са основните „мотори“ на видовете политики – в перманентно „обезглавен“ режим на работа, т.е. без назначени титулярни директори, може да има само едно обяснение: политическото ниво намира това състояние на „празен стол“ приемливо, докато едва ли някой може да го възприема за функционално и още по-малко – ефективно.

Понеже, както и съвременността доказва, меритократичните и открити процедури се оказват органически не съвсем присъщи за пост-комунистическата култура на региона, едва ли е озадачаващо, че не се обявяват конкурси за да бъдат избирани най-способните кандидати, когато в тези най-високи нива в държавната администрация се появи вакантна длъжност. Поддържането на такива постове незаети предоставя на политическото ниво – министърът и неговият/нейният политически кабинет – да оправдава преместването си още по-близо до експертизата и да налага непосредствено въздействие и влияние върху експертните мотиви, аргументиращи политиките. Като още една форма на този път прикрит контрол над ключови части на организацията, това на практика е отворена врата към произволно прескачане на официалната верига на обосновка на политиките. Ако това извиква образ на "многоглава" организация, то изглежда е и добро обяснение защо нейната политика често е "шизофренична" относно декларации и действителност.

Но това все още не е всичко: официалните процедури и законови изисквания по заемане на тези ключови длъжности не съдържат и най-малка идея за ограничен срок на заемането им, нещо което е отчайващо необходимо в модерния демократичен смисъл, отчитайки гигантските ресурсни отговорности и крайно претоварващата динамика на работата в тези най-високи административни нива. В резултат, другата крайност се появява на сцената – тази на „вечните“ директори, крайно повишаваща риска и опасността от прекомерно концентриране на властови ресурс чрез изграждане на политически взаимоотношения заобикалящи и прескачащи Министъра на отбраната. Това явление е най-лесно различимо в множеството ситуации през тези повече от 20 години, включително и съвсем наскоро, когато най-висши военни нива се осмеляваха открито да се противопоставят и да възпрепятстват прилагането на официалната отбранителна политика.

Ако потърсим оправдание за това явление в една неефективна политика по човешките ресурси, отсъствието в нея самата на отдавна нужните радикални промени потвърждава, че цялата система – административна и военна – одобрява и предпочита

²⁴ Barany, Zoltan (2012-09-16). *The Soldier and the Changing State: Building Democratic Armies in Africa, Asia, Europe, and the Americas* (See Kindle Locations 4595 - 4639 and 4880 - 4882). Princeton University Press. Kindle Edition.

²⁵ Месеци и даже години.

запазването на статуквото, намирайки очевидно, че нищо няма да спечели, а много ще загуби от негова промяна.

Накратко можем да повторим, че без проактивно вменени функции по формулиране на политики и достатъчно добре разделени функции и отговорности, включително на политическите от тези на експертите, и съпроводени с прозрачно, базирано на компетентността и мандатно назначаване на ключовите ръководни длъжностни лица, не може разумно да се очаква ефективна, ефикасна и устойчива политика за отбрана и сигурност. Тя ще продължи да се лута от едно палиативно решение към друго, ще възпитава корумпирана администрация, загрижена основно как да угоди на силните на деня, като същевременно е защитена и осигурена, и най-лошото – ще бъде винаги подложена на естествената склонност на политическото ниво към фаворизиране на краткосрочните си политически сметки, обикновено в ущърб на дългосрочните национални интереси и цели.

Заклучение

В заключение, доста уверено можем да приемем, че всички явни или скрити предизвикателства и проблеми от по-тесен характер, до голяма степен биха намерили автоматично решението си, ако тук описаните проблеми бъдат решени адекватно. Повечето от тези пропуски и грешки не са против буквата на закона, но това не ги превръща в правилни, а явно законът е този, който се нуждае от промяна, така че те да бъдат спрени. И още, Министърът, поддържан от своя кабинет и администрация (и военна, и гражданска), е онзи който има правото, но също и задължението, за законодателна инициатива, веднага щом проблемите са разпознати. Тогава и само тогава, в контраст на козметичните подходи на борба с ефектите от нефункционалната уредба на организацията, системата ще отключи естествените си механизми и стимули за намиране на устойчиви решения по отношение на вътрешните си методи на функциониране, но най-важното – за предоставяне на жизнена и ефективна политика за сигурност и отбрана, както нацията го изисква.

Поради това не считаме за нужно да навлизаме в детайли, а още по-малко – да предлагаме частни решения за тази, най-съдбоносна от всички публични политики на нацията – политиката, която държи ключа към живот или смърт във време на беда. Видно е обаче, че ефектите от тези предизвикателства достигат далеч отвъд границите на отделната държава. Освен куцащата нейна собствена система на отбрана и сигурност, всеки съюз или коалиция с такава държава сред своите членове, ще страда не по-малко. В този смисъл вярваме, че настоящият анализ би трябвало да привлече внимание далеч отвъд стриктните граници на постсоциалистическите държави, независимо дали четящите припознават очертаните тук предизвикателства, но най-вече отчитайки невъзможността в съвременното ни за самостоятелно решаване на стратегическите задачи на отбраната и сигурността от днешния и утрешния ден. Още повече, България не може и не бива да бъде считана за уникален случай. Всички появяващи се демокрации с наследени отбранителни организации страдат от подобни болести. Единствено тяхната интензивност и организационни специфики е онова, в което те се различават. В този контекст, изложените предизвикателства се оказват в голяма степен споделени и общи пред отбраната и сигурността на цялата демократична общност, търсеща ефективно и ефикасно реализиране в колективните архитектури за отбрана и сигурност.

Едва ли една разумна логика не ще се съгласи, че "нито една организация не е по-важна за оцеляването на държавата от нейните въоръжени сили. В продължение на хилядолетия, общностите са разчитали на армия за защита или завоевание и за по-малко

очевидни функции, като например демонстриране на тяхната сила, способност и твърдо намерение да защитават и прокарват своите интереси.²⁶

Политическото и икономическо съвремие не е толкова очевидно в това отношение, поради което съвременната политика за отбрана и сигурност често страда от неразбиращо negliжиране, но затова пък, и също така, от сериозна злоупотреба, крайната жертва на която е самата нация.

И макар че връщане към миналото едва ли е възможно, то мудността, бездействието и отклоняването от пътя са доказано лесни. И ако „публичната сфера е най-представителното място на света, където кашата, забъркана от добри намерения и глупост, всеотдайност и корист, амбиции и бездарие, съвест и суета, старателност и немарливост, отговорност и безотговорност, социална чувствителност и наглост, се излагат на показ, и без съгласието на нейните автори²⁷, остава ни да се надяваме, че ако не за публичния интерес, въпросните „автори“ ще проявят достатъчно грижа за доброто си име и репутация.

И понеже не считаме, че в публичните политики *надеждата* е разумна линия на поведение, сме твърдо убедени, че главният стимул за такава тяхна грижа е информираният и активен гражданин в модерното демократично общество. Защото „за да има критиката сила, тя трябва да извира от самото общество, подложено на нея. Моралният аргумент не винаги изниква у дома, но собственият дом е мястото, където той принадлежи.“²⁸

²⁶ Barany, Zoltan (2012-09-16). The Soldier and the Changing State: Building Democratic Armies in Africa, Asia, Europe, and the Americas (Kindle Locations 400-405). Princeton University Press. Kindle Edition.

²⁷ Проф. Светослав Ставрев, Посткомунистическа суматоха, Медиапул, 01.11.2012, <http://www.mediapool.bg/---i-news198994.html>.

²⁸ Sacks, Jonathan, God's Politics, Foreign Affairs, November/December 2012, p. 125.

IN – HOUSE CHALLENGES OF DEFENCE AND SECURITY POLICY IN POST-COMMUNIST BULGARIA

Vladimir Milenski

*If men were angels,
no government would be necessary.
If angels were to govern men,
neither external nor internal controls
on government would be necessary.*

James Madison, Federalist № 51
Independent Journal, 6 February 1788

Abstract

The article offers an analysis of major current in-house challenges to an effective defence and security policy-making and implementation, based on the author's extensive experience in a post-communist environment. With clear understanding and belief that without dealing with – or at least mitigating – these inner challenges first, any expectations for a long-term, effective, efficient, and sustainable defence and security policy are not only illusory but also dangerous for the nation, the article aims at inspiring and providing food for broader discussion and at encouraging applied and academic analyses, as well as at supporting immediate practical steps to successfully manage these challenges.

Why In-house Challenges First?

Defence and Security policy attracts Bulgarian public attention predominantly in two cases: more often, when an expensive armaments acquisition project is competing for resources in the parliament, and occasionally, when a populist action¹ or event comes on public stage. Usually both these are gravely misinterpreted or partially presented, thus with a twisted result and a very short-lived defence and security effect. There is virtually no significant public discussion and awareness about the national security and the role of defence policy today, and there is no more natural place to search for reasons than where this policy is housed.

Almost every sectorial policy of the Bulgarian Governments during the transition-to-democracy period was – and some still are – subject of external criticism, and Defence and Security policy makes no exception. With the effective NATO and EU membership this materialized in harder tangible impacts, both from peer partners and allies, but even more so by these organisations' collective or supranational governing bodies.

Although understanding that in the real world of public policy ideal arrangements are impossible, external reactions, but also Bulgaria's own analyses (few of them explicitly and more between lines²) indicate that there are quite a few 'cracks' in the functioning of the public policy for defence and security. Each attempt at closing those 'cracks' is worth the effort; for every experience of mankind shows that the slightest flaw in the system of defining and implementing

¹ Like military parades or war commemorations.

² e.g. the Annual and Quarterly Reports on the Status of Defence and the Armed Forces, published regularly on the MoD website www.mod.bg.

a public policy is immediately exploited, by action or inaction, and always to the detriment of the public interest – a matter most easily associated with *corruption*.

The in-house defence and security policy challenges – unlike the abundant works regarding those standing ‘before’ it – should have attracted the interest of practitioners for at least three reasons. Firstly and most obviously, because of the critical importance, significance and impact potential of the product expected from this particular public policy. Secondly, because of the enormous public financial resources and allocated infrastructure assets, and even more so – the human capital devoted to it. And third and least obvious, but probably most important, is that every built-in weakness or disability of this particular policy ‘invites’ threats directly against it, i.e. the external perils are surely ‘following’ the inner systemic defence and security policy vulnerabilities to exploit them best, for this would be the perfect blow strait in the heart of any defence system.

Whereas what is at stake if defence and security policy fails hardly needs elaboration; and similarly, whether a defence and security policy resources have been harnessed to the best benefit of nation’s interest is a matter of vast interpretations, the latter seems to be the one, over which the Government has the fullest, most direct and least costly control, here and now. And if this sounds a tad too dialectical, one should always remember that no other governmental ministry is having power over public resources of such a magnitude. The Ministry of Defence, as the custodian of defence and security policy is charged with the greatest responsibility, but also the full authority to manage, operate and utilise all those in delivering its product, i.e., unlimited violence in the pursuit of State Objectives.

As an illustration we can outline that for the Government’s defence policy, the Ministry of Defence manages an annual budget at about 2 %³ of the Gross Domestic Product, operates huge infrastructure assets and extensive real estate holdings, as well it controls significant material resources, some directly under its purview and others indirectly, by providing ‘national security and defence’ justification for Government control over enormous for the Bulgarian economy “war-time reserves”, much of which is with dubious motives today. Most important of all, the Ministry of Defence keeps permanently busy about 37,000 people, or more than 1 % of the economically active⁴ part of the nation. If additionally we consider the armed forces’ male-female ratio, we can see that approximately 1.7 % of the active male population is "bestowed" to supporting defence policy. And finally, the Ministry of Defence manages the most critical resource monopoly of the State – the monopoly over the armed force.

That inner problems (or "challenges" as we euphemistically call them lately) exist, there is hardly any doubt. But any chance of dealing with them depends first and foremost on open and honest acceptance of their existence, followed by a firm commitment to solving these problems, continuous communication between the administration and politicians, between the Ministry of Defence and the wider public, as well as on critically needed skilled leadership to guide the system and to steer the continuous and never ending process of change.

Before going in details, two points yet demand clarity from the title of this paper: firstly, why ‘post-communist’ instead of ‘democratic’ Bulgaria; and secondly what exactly is that ‘security’, which goes so firmly hand in hand with defence. Both issues are often misinterpreted, thus serving wrong, if not malicious cause.

„Post-Communist” vs. “Democratic”

Putting aside conspiracy theories, we might be tempted to think that this belated interest to our subject is an innate defect of perhaps all nascent democracies. Our point is the opposite – its

³ The approximate amount, including the pensions and fluctuating as the economic outlook suggests every year.

⁴ The economically active part of the Bulgarian population is currently around 3.3 million people (Bulgarian National Statistical Institute, www.nsi.bg).

cause has effectively little to do with the nascence of democracy. Where it really stems from is the still lurking remnants of the authoritarian past.

Indeed many facts keep disturbing our confidence when calling our society "democratic" today. At least to appease partially the readers' resentment, we should clarify that under this definition we mean the possession of these structural characteristics and functional parameters descriptive of the organisation and functioning of those societies, whose unions Bulgaria recently joined – the European Union and NATO.

In a free interpretation, these characteristics and indicators are the whole network of values and principles on which these organisations are based, and that their members are supposedly sharing and upholding, and indeed are bound to follow and implement. It is however clear, that a mere declaration of sharing, supporting and following these values and principles, even with a formal existence of key government structures, is hardly enough to ensure their effective implementation.

Alternatively one can follow the systemic approach of expanding democracy into its "semi-independent constituent categories: the bureaucratic structure, the maturity of civil and political society, the rule of law, and the accountability and responsiveness of government"⁵. This will expose the great many numbers of difficulties, misinterpretations and false implementations, as well as many sheer failures in building this construction, especially when the departure status is a half-a-century-old communist society with its well-established brain-washed public mentality and deeply entrenched and hardened economic and power networks. While from such a starting position the society is eager to change, it is still very volatile by being only partially aware, thus not clear what this transition actually involves.

With all its vicissitudes, this transition to democracy can be considered completed "when sufficient agreement has been reached about political procedures to produce an elected government, when a government comes to power that is the direct result of a free and popular vote, when this government *de facto* has the authority to generate new policies, and when the executive, legislative and judicial power, generated by the new democracy does not have to share power with other bodies *de jure*"⁶. And even after completing that transition, a yet more arduous and protracted process follows, one of „many tasks that need to be accomplished, conditions that must be established, and attitudes and habits that must be cultivated before democracy could be considered consolidated"⁷.

Without going any deeper we can confidently summarise that Bulgarian transition to democracy has not been completed yet, let alone consolidated. In this environment any consideration of our subject as part of the democracy will be virtually shifting the blame onto a wrong "culprit" along with vindicating or rather disguising the real one. Because if on the road to any destination, problems occur, it is not the destination that can be blamed, it is at the departure position and the traveler to look for an explanation.

Therefore, it seems reasonable not to rush in applying the term democracy here, firstly because although the society is moving towards it, there is still a long way to go. And secondly because any precipitously unsubstantiated use of this term loads it wrongly with grave misconceptions in the post-communist society, which by any rate is still poorly familiarised with the characteristics and functioning of a modern western-type democracy. Such a premature usage only brings more grist to the mill of all those overt or disguised antagonists of democracy and offers them a 'golden' opportunity, by substituting values and terms, to manipulate public

⁵ Brady, Kyle (2012-07-17). The Facade of Russian Democracy: Examining the Quality and Truth of Democracy in the Russian Federation (p. 3). Kyle R. Brady. Kindle Edition.

⁶ Stepan, Alfred; Linz, Juan J. (1996-08-08). Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe (Kindle Location 331). Johns Hopkins University Press. Kindle Edition.

⁷ Ibid. 365-366.

opinion and motivation at any of the numerous difficulties that society faces in this long and complicated journey.

Why “Defence and Security”, and what “Security”?

There is only one security for which a nation-state creates its military instrument – the National Security. Broadly said, the National Security is *the* core external mission for every government, and it comprises all those areas, where the access over a resource that is critical for the nation is beyond this government’s control. All these areas fall naturally within the heart function of the nation’s foreign policy, which makes its best to maximise this control, using its diplomatic powers. In instances where the latter appears insufficient, the military instrument is kept handy and ready. This logic of the “foreign–security–defence” policy relation is obvious in the construct of NATO and even more explicit in the European Union today. Both organisations’ most current strategic documents – “The Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation”⁸ and the EU Security Strategy⁹ – are clear from the beginning to the end about this cause-effect relationship and its priorities.

In contemporary Bulgaria however, loose talk and vague communication often prevails even the official national security narrative. Over the last 23 years overlapping areas of competence and unclear responsibilities ended up in having neither competent enough nor clearly responsible authority, and even less resources for when-and-where the national security is indeed at stake. Even a simple list of state structures, bodies and governmental policies pretentiously bearing ‘(national) security’ in their titles or mission statements, makes the public confused rather than convinced and experts – lost in next to endless arguments with little effect. Suffice to mention that it took Bulgaria 22 years to just recently mature for its first try at creating a National Security Strategy¹⁰. And notwithstanding the fact that this was a clear achievement toward political and economic modernity, even a quick comparative reading of this supreme national document with NATO’s 2010 Strategic Concept and the EU’s 2003 Security Strategy will yet again provide a plethora of evidence for how widely the National Security Strategy diverges from these documents’ concept, vision and approach; despite the usual litany of assurances and admonishments of being developed "after a profound analysis" of and "in full coherence" with them. A careful reading reveals instead, a mish-mash of excerpts from NATO Strategic Concept and EU Security Strategy and a mass of internally generated state problems, couched under a Western-type ‘national security’ narrative. The document is heavily misbalanced towards being concerned more with the ‘State Security’ in its ‘KGB’ sense rather than with National Security. It presents many factual or reasonably anticipated failures of internal governmental policies (predominantly Justice and Home Affairs, Energy and Economy, Social policies, Demography, Education etc.) as threats to the National Security – it might sound ridiculous, but the logic of this “strategy” dictates that apparently the biggest threat to the nation is its own ill performing government. Neither the volume nor the aim of this analysis suggests commenting further that matter - we should stop simply by saying that real National Security Strategy is desperately needed. Yet not tomorrow, now!

What cries to be explained and entrenched, exactly because it slipped the attention and went off mainstream from this National Security Strategy, is that no nations’ defence policy can be taken seriously if it doesn’t go together with the national security policy and yet further again,

⁸ http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf.

⁹ <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

¹⁰ Adopted in February 2011 - http://www.mod.bg/bg/doc/strategicheski/20110319_strategia_za_nacionalna_sigurnost.pdf.

as a building block of nation's foreign policy. And these three make the core and substance of National Security. Anything else would be fragmentation and dilution, inefficiency and mock.

Another point for the case of this paper: The short historical distance has traditionally been considered a challenge to all attempts for such papers and is often a preferred exoneration for avoiding awkward issues of the day. Our immediate response would be that, unfortunately, we cannot stop the course of life to make 'repairs' – what is at stake, as we saw earlier, is of such a great magnitude that it is necessary to reform as we go along. So, in practical terms, this little historical distance is rather an advantage because it provides immediately verifiable evidence and circumstances to interpret and understand facts, but mostly it offers an opportunity to undertake prompt corrective steps, provided of course that the society generates sufficient political wisdom and supports the bold statesmanship needed for such moves. But even without enough of the latter, putting in the limelight and publicly discussing these long-concealed facts or manipulatively presented half-truths is an indispensable practical step, which in tandem with both theoretical and applied science would only assist and support a successful solution for these apparently persistent challenges.

Defence and Security Policy some 23 years since the beginning of the journey: short term priorities – long term problems

Of all the armed forces in Europe today most are armed, but only a few are actually 'forces', as per what they are politically declared to be capable of. In short, most are unable of producing defence 'outcomes' and this situation is only going to grow worse as their respective stocks of legacy weapon platforms and systems literally rust away, and precious little has been planned in a disciplined way to replace them with real-demand capabilities. The reason for that can be found at one and only one place - poorly formulated, presented and implemented defence and security policy.

Operating in tandem and in support of foreign policy, defence and security appears to be a major challenge to both political and administrative levels, respectively responsible for policy-making and implementation. Yet it is even harder of a challenge for the general public, which today often appears puzzled to comprehend it clearly and justifiably. Both sides continue to wander between the nostalgia for yesterday's comfortable certainties and the variable realities of today, requiring pro-active and pre-emptive policy making, especially in view of the ambiguous dynamics of the future.

That the formulation and implementation of defence and security policy in Bulgaria is such a challenge becomes clear even by the sheer tracking of official documents, which are supposed to present and justify policies before the public, and even more so those required by law to regularly report to the taxpaying electorate 'What are the results (i.e., performance)?' of this policy. Their comparison with publications on the same or similar occasions in the official EU or NATO websites and in specialized media, mainly outside Bulgaria, imposes a feeling of parallel worlds: the world of defence and security policy statements and declaration, and on the other hand, the world of reality. Obviously, defence and security policy is characterised by a good dose of ambivalence, proven by more than a decade long continuum of 'grandiose' long term plans, updated plans, strategic defence reviews and revised reviews, prescribing adaptations, restructurings, reforms, reorganisations, transformations, improvements and perfections, each one claiming deepest statesmanship thinking and wisdom applied, and each soon failing. Often in Bulgaria, information regarding worrying trends and developments affecting defence and security either radiates calm satisfaction of a job-well-done and a sense of comfort in an environment of acceptably growing collective defence, or dismisses the gravity of how this

affects Bulgaria's interests, and – if more openly mentioned – it's interpreted away of any proactive defence and security policy toward lip service of slogans.

This ambivalence feeling further solidifies in the light of those – already mentioned at the beginning – external impacts, coming from NATO and EU. Without falling into legalism and details concerning the legal powers or binding consequences of these impacts, it is sufficient to recall that like the well-known regular European Commission's reports on Bulgaria's progress under the EU's Mechanism for Cooperation and Verification, a similar process of regular "verification for compliance" exists in NATO – indeed focused on the national defence and security system as part of the collective one within the Alliance. Moreover, this process applies not only to Bulgaria, but to all Member States maintaining its positive catalyst effect.¹¹ Understandably, major parts of these reports are classified, and thus cannot be published. Nevertheless, they are fully accessible to the ministry and armed forces staff responsible for these matters. They are also at full disposal to the leadership of the armed forces and to the political leadership of the ministry, as per their functions' requirements, but also to the respective members of the state's executive and legislative branches. This is especially important for our analysis because it should pre-empt arguments like 'being unaware' (for the command and staff) or 'has been misled' (for the political leadership), when eventually searching for possible causes of problems.

Collective (ir)responsibility or the 'Hot Potato' Syndrome

Defence and security policy goes hand in hand and is called upon to support a nation's foreign policy. If genuinely accepted and applied, this should clearly be visible in a permanent relation, aligning the strategic aims of the former with the grand objectives of the latter. Trying to draw from its foreign policy though, Bulgaria's historical record suggests that it "has traditionally been perceived as tending to follow already established agendas rather than contributing to the design and formulation of new ones."¹² "A foreign 'policy-taker', historically the country's foreign policy choices have been made in the capitals of the neighbouring empires."¹³, and "the pattern of foreign policy-making based on such historical and geopolitical premises can be characterised, therefore, as re-active rather than pro-active". Going further, "even in cases where long term political vision is displayed... it is careful not to deviate too much from the "mainstream", or it is *suiviste*, in the words of the late French President François Mitterrand"¹⁴.

Whether in this context it is legitimate to assume that same applies to defence and security policy is not as important as the fact that the law seems to have taken special care to harden this state of affairs. It is interesting for example that, as a step prior to its implementation, the very formulation of policy is assigned to nobody by the national legal framework. The law has taken care to specify in detail 'how' and 'who' 'applies', 'conducts', 'implements' or 'executes' the policy, but there is no clarity at all as to when and where its genesis occurs and even less - who is the author that is also responsible and accountable for this task. The actions of shaping, designing, creating and making policy seem as if they are deliberately avoided in the law. As a result, the 'author' of defence and security policy appears non-identifiable or at best, veiled behind collective bodies or political party groups which are impossible to be held

¹¹ Barany, Zoltan (2012-09-16). *The Soldier and the Changing State: Building Democratic Armies in Africa, Asia, Europe, and the Americas* (Kindle Locations 4992-4994). Princeton University Press. Kindle Edition.

¹² Krassimir Y. Nikolov, *Black Sea Regional Cooperation and Bulgaria: Context, Concepts and Actors*, http://www.harvard-bssp.org/static/files/353/bs_bulgaria.pdf, p. 47

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

responsible in case of a policy failure. Indeed, there is a possibility of holding Ministers politically responsible, and sometimes morally, for the top brass. As recent history suggests, for all the years of transition, with all the recognised wrong policy and management decisions, not a single liability has been imposed, with the exception of the resignation of one general officer, although never made publicly clear if he was the right one or not, following the 2008 explosion of a major ammunition depot some five kilometres from Sofia; and indeed, by extension, the regular negative electoral results of incumbent governments following the end of their mandates.

Nevertheless, that way of solving defects in policy performance must be the absolute last resort, having too great a social and political cost, it is unacceptable to rely directly and solely on this lever. So the clearly present defence and security policy appears to be like an orphan child with unknown parents - many are willing to take care of it with the apparent amount of child benefits (defence budget and other resources), but no one recognizes the child as own when it comes to carrying out the “messy tasks.”

Against this background it seems that the security and defence policy, like a ‘hot potato’ - appealing because of the benefits it bears (no one objects to apply, conduct, implement, carry it out etc.), but it seems to push officials away when it comes to taking the responsibilities needed attend it: there is a stubborn refusal to both assigning and responsibility-taking for policy shaping, designing or making. This, seemingly deliberate ambiguity, materializes further down in the regulations and actions, where the possibility of attributing responsibility is yet further minimised by applying the ubiquitous method of various ‘advisory boards’, ‘consultative committees’, and ‘working groups’. The core of the problem here is that their composition is always (no exceptions are known) mixed so that experts are put on the same table with the political and senior management level. In this way, the expertise can be freely manipulated in the interests of parochial or unclear goals, and responsibility can be easily concealed behind the same, thereafter manipulated expertise.

The resulting divergence between declarations and reality grows and it is not without consequence. The system of defence and security is increasingly a subject of dual pressure: on the one hand, due to the open political system in terms of the EU and NATO membership, and on the other due to the effects of the ‘global village’. The former results in serious and constant external pressure from partners for compliance with the union, and the latter, although with some time lag, in an internal pressure from both the administration itself and from voters/taxpayers, thanks to the availability of independent information and impartial comparative analyses.

Additionally, this state of anonymity in defence and security policy inevitably and effectively undermines any attempt of assertive leadership and stifles initiative not only for policy-making, but also in its routine implementation, and cements deeply rooted ‘discipline mentality’ at all levels of governance.

“Politics” vs. “Policy” or the politics against itself

A “modern ministry of defence has three main functions. First, as part of the state administrative structure, it creates and delivers the Government’s defence and security policy within the budget given. Second, as an operative organisation it is organising and leading the use of force in times of crisis or as a political act. Thirdly, increasingly a modern defence ministry is now a national point of contact for international organisations and allies for delivering sophisticated defence and security cooperation, and in extreme cases to ensure an effective delivery of a multinational force. This spectrum of tasks and responsibilities creates a duality of requirement where on the one hand the MOD staff must be involved in policy-making, in detailed financial staffwork and long-term analyses, and on the other – it may be called upon in a crisis to deliver ‘life or death’ decision-making in very short timeframes. These tasks are at

opposite ends of the work activity spectrum, but their coexistence within same house explains the complexity of the organisation needed and the challenge that the MOD staff, management and political leadership is facing.¹⁵

The first, seemingly trivial but actually very serious challenge before the organisation is the debate – turning nearly ‘theological’ – regarding differences between politics (политика) and policies (политики)¹⁶, in which the administration and political leaders face serious difficulties to reach a common understanding and even more so to demonstrate a shared approach in practice. The problem emerged immediately following the first contacts of defence and security policy with NATO, which urgently required reaching an effective level of political interoperability, when new vocabulary and activities at the political and management level were introduced, without these being clearly interpreted, uniformly defined or implemented. The obvious terminology complications of translating these highly nuanced concepts by a same word, differing only by singular or plural (политика - политики) continues to pose a major problem in practice and is regularly exploited as plausible excuse for holding the system back and strangling initiative.

If we agree that “*policy* is all decisions, actions, objectives and principles that affect the way people and organisations conduct their activities and spend their budget”¹⁷, it is clear that the defence and security policy is complex and integrated expression of at least several major policies, which only in their harmonization, coherence and consistency can produce an effective and efficient defence and security policy within the allocated budget. From this we can also conclude that if there are doubts or facts, pointing to inefficiency or ineffectiveness of the policy as a whole – of which the reality is affluent – the reason is obviously inconsistency and incoherence among individual policies; in other words, in defective functional-structural organisation of the authority under whose roof they are reasoned, formed and implemented.

Functional-structural defects or the boomerang of ‘good’ intentions

Certainly every Governmental agency endeavours to improve its organisational arrangement and Ministry of Defence makes no exception – both as part of the collective effort of the Government to improve the state administration as a whole, and individually, by drafting proposals to the Parliament for changes in the Law on Defence and the Armed Forces¹⁸. It also, and even more importantly, forwards proposals to the Council of Ministers on the “Regulations of the System of the Ministry of Defence”¹⁹ – i.e. the document providing terms of reference for the Ministry of Defence, describing its organisational structure and manpower, and assigning functions and relationships.

The hitherto depicted challenges, though, pose insurmountable obstacles and render these efforts largely futile²⁰. The practical inability to clearly entrust a structure with certain ***policy making*** – of course ***for the Minister*** who ultimately rejects or accepts and approves it, ends up in the ubiquitous use of the term "подпомага" (meaning ‘help’, ‘give assistance’) when assigning

¹⁵ Grant (2010) "Running an Efficient and Effective MOD". Centre for Civil Military Relations training paper for MOD Bulgaria, Published 5 July 2010.

¹⁶ In Bulgarian language the words policy and politics are translated in one and the same word; to differentiate their meanings ‘politics’ is kept in singular ‘политика’, while ‘policy’ is used in the plural ‘политики’.

¹⁷ Grant (2006) "Making Policy". Training presentation for MOD Estonia, Published 21 April 2006.

¹⁸ http://www.mod.bg/bg/doc/zakoni/20120427_ZOVSRB.pdf.

¹⁹ Regulations of the System of the Ministry of Defence, http://www.mod.bg/bg/doc/podzakonovi_aktove/20120316_MO_UP.pdf.

²⁰ The current Law on Defence and the Armed Forces, though promulgated in May 2009 already has accumulated 14 changes, and the Ministry of Defence sees new or amended Regulations of its System twice a year on average (more frequent is law-restricted).

missions and tasks to the major structural units, i.e. Directorates of the ministry. This term implicitly suggests re-active provision of *'lending helping hand'*, rather than pro-actively *"making policy for"* the Minister. With thusly defined tasks for all major structures within the ministry²¹, it looks as if the Minister must be a super-expert, and the administration is there to only complement his 'phenomenal' capability. What this in fact implies and inculcates is an *excessive centralisation*.

Such mission statements inherently stimulate sluggish administration by suggesting bottom-up passivity and wait-and-see behaviour unless the 'help' is requested and articulated well (help is given when needed and asked for, isn't it?). And when it's requested, or rather ordered, it triggers lots of hectic activity – in haste, with little time and information, reactive and to usually dubious effect, as adage puts it "jogging on the spot" – much energy, till enervation, for moving little or nowhere. Ironically – or rather expected – this same argument is often used top-down in hinting at staff not to be overzealous with their occasional sparks of initiative. In fact, this strengthens and consolidates the yet existing mentality of over-centralisation – inherited and deeply rooted in mind-sets of both politicians and the administration, not to mention the traditional military veneration of it.

This vertical over-centralisation with its inherently sluggish stove-piping, and imperviousness and resistance for any significant horizontal staffwork, has a strangling effect on the organisation. It kills not only the ability to anticipate and pre-empt – let alone to shape – the security environment, but often even to just keep track of its dynamics, which are ever more demanding in the complex multinational architecture of NATO and EU. The system is hardly capable, to put it mildly, of quickly making any larger complex decision informed. Lofty statements of exhortations – something recently tried – cannot compensate for what the letter and the spirit of the law is obviously not endorsing. In such *modus operandi* the highest administrative, and even worse – the political level is continuously overwhelmed with administrative paperwork while the system is agonising in a policy paralysis, and the vast administrative capacity below stays virtually idle and underused and enjoys its time and secure job in waiting for retirement. Hence the mass of policy decisions come as out-dated laggards, which render resources used in vain – thus always in shortage.

Such total vertical control impedes progress and breeds lacklustre performance and corruption by motivating the creativity of bureaucracy for 'offsetting' its responsibility. Clever veteran staff is skilful in making undeniable recommendations – based on same official mission statements and tasks of the organisation – for establishing ad hoc working groups or consultative committees. The two usual justifications for as to firstly "adequately consider all the necessary expertise", and secondly to "look at one and the same problem from independent angles" is what in practise is exactly flawed.

The expertise is firstly spoiled since its responsibility is diluted (committee members from many different expert bodies) and accountability is shifted from its reasonable custodian onto the highest possible political official or general officer, who often presides at the committee. In its turn, this highest level is tempted not to object, appreciating the opportunity to directly steer – of course with best intentions – the expert advice, guiding it to the highest political interests. This might seem fair and legitimate. The problem is that it deprives the expertise of its most valuable feature – to be independent and to ensure long-term policy sustainability and check against the natural inclination of the political level towards its short term political horizons, rarely exceeding the electoral term of office. This is completely valid also for the general officers who naturally – and by law – are the only politically appointed military officers (the Minister proposes, the President appoints) – so they too follow the political agenda of the

²¹ With weird exception – or perhaps omission – made only for the "Finances" Directorate, assigned with *Developing* the Accountancy Policy within the Ministry of Defence.

day. As a result, the immediate effect is an imbalanced decision-making where short-term goals are prevailing and long-term strategic ones are ignored.

Another serious defect appears when an active policy is proving ineffective or inefficient. Then upper level is 'condescending' to the incompetent advice, while also staying well protected behind this same advice (conveniently overlooking its own role in rendering the advice biased).

From the second argument's context, when seeking better assessment of an issue by looking at the same problem from independent angles, the 'ad hoc committee' approach is weak for yet another simple reason: since there are no overlapping functionaries in the system, only a very small number of officials are suitable by expertise and level to take part. This unavoidably forces assigning one and the same people to sit in all of these committees, which is already enough to spoil the very objective of the committee's existence. In summary, the pursued 'committee' effect is actually triply jeopardised: the expertise is diluted and biased, the responsibility is shifted and twisted, and the "second opinion", being given by those who gave 'the first' – flawed and a sham.

While this approach is usually beneficial between different ministries, and even mandatory at multinational and alliance level, within a ministry it is clear nonsense, abuse of power and evasion of responsibility.

Nevertheless, the 'committee' approach is even enshrined in the law and applied to most crucial policies such as those for defence capabilities, programming and budgeting, armaments and acquisition programmes, and quite indicatively – the policy for anti-corruption – the only committee that is explicitly permanent by title²². If common sense dictates that permanent structures are needed for issues of permanent existence, this hardly is the best credential for the Ministry. What is positive though, is that the system acknowledges its most serious problem: corruption exposure and vulnerability. Regrettably, as a countermeasure, the same 'poison' is applied, while an 'antidote' should be sought against it. The vicious circle is closed and the system shows more and more symptoms of a 'self-licking-lollipop'²³.

Such politico-administrative 'symbiosis' proves itself very difficult to crack. In addition to the countless legislative attempts, overlooking and reiterating the old flaws, the system from time to time attempts another 'shortcut' to efficiency, i.e. assigning – as an exception in modern democracies and even less for those in transition – a former military officer to a political office. On top of being disturbingly reminiscent of not so distant times, we can only summarise that the effects of such 'shortcuts' are quick but short-lived. While this approach requires and relies on a really dedicated, thus very small team of disciples, resistance is severe – system wide – in both administration and the military. It renders the organisation non-sustainable and returning to previous status, as soon as the incumbent is replaced.

Another, even more pernicious functional pitfall is the inclusion of political officials – either elected or politically appointed – in the administrative chain of command. The essence of the civil service and administration, both enshrined in law, is precisely the separation of politically elected (and appointed) officials from the expert levels of state administration, where the objective is to provide the political level with an impartial, unbiased and honest expertise, unaltered by the momentary political situation, in order to ensure policy effectiveness, efficiency and continuous sustainability.

While the letter of the law seems complied with, its spirit often suffers. This is especially the case when directly subordinating certain structures of the establishment under the Minister's direct authority and outside the administrative chain of command of the organisation. This results in the inability of the Ministry to provide complete product and actually generates a significant risk for breeding quasi "feudal-vassal" relationships. That this approach exists

²² "Standing Committee on Anti-Corruption".

²³ An organization or entity whose sole purpose is to promote its own splendour and existence.

elsewhere and not only in Bulgaria²⁴ doesn't make it virtuous: it's obviously undermining the Ministry of Defence's ability to function uninterruptedly and to deliver its holistic product for most tense crisis situations. Another incarnation of this same approach is, when a key Director's position is kept vacant, as long as pleased²⁵. Holding a Directorate – what is supposed to be the main policy 'engine' – permanently 'decapitated' by not appointing a titular – can have only one reasonable explanation: the political level finds this 'empty-chair' situation acceptable, while one can hardly think it being functional and effective.

Since – as contemporaneity proves – meritocratic and open-minded procedures are not genuinely peculiar for the post-communist culture of the region, it is hardly perplexing that no competition have been announced for selecting most capable candidates, when these highest levels of state administration positions become vacant. Keeping such posts unoccupied provides for an opportunity to the political level – the Minister and his/her political cabinet – to justify their moving even closer to the expertise for applying immediate direct impact and influence over the policy reasoning. As yet another form of control – this time concealed – over key parts of the defence organisation, this in practice is an open door for *ad libitum* overriding the official chain of policy justification. If this recalls an image of a 'polysepalous' organisation, it could as well explain why its policy is often 'schizophrenic', with regard to its declarations vs. deeds.

But that is not yet all: the official procedures and law requirements for occupying these key positions does not contain even the slightest idea of a fixed period of tenure – a feature desperately needed in a modern democracy, given the enormous resources managed, the respective responsibility and the extremely dynamic and heavy workload at these highest administrative levels. As a result, the opposite extreme also comes into play, the one of 'eternal' directors, significantly augmenting the risk and danger of excessive concentration of power, by building concealed political relations bypassing and surpassing the Minister of Defence. This is easily discernible, for example, with the multitude of situations during those 20 odd years, including recent ones, when highest level general officers ventured to openly oppose and resist the implementation of the official defence policy.

If excuse is sought in a supposedly inefficient human resource policy, then the absence of long-overdue radical reforms of that policy only confirms that *the system* – both administrative and military – is in favour of preserving the *status quo*, finding obviously nothing to gain and much to lose, if this is changed.

In short we can reiterate that without pro-active assignment of policy making and sufficient separation of functions and responsibilities, including the political ones from those of the experts, accompanied by transparent, competency-based and fixed-tenure appointment of key senior positions one cannot reasonably expect an effective, efficient, and sustainable defence and security policy. Without these prerequisites the organisation will continue wondering from one palliative 'solution' to another; will breed corrupt administration in quest of mainly pleasing the governing power and staying safe; and worst – it will always be highly exposed to the natural propensity of the political level favouring its short-term political objectives at the expense of long-term national interests and goals.

Conclusion

In conclusion we can rather confidently assume, that all visible or concealed narrower challenges and problems would largely find their solution if the major ones described above are

²⁴ Barany, Zoltan (2012-09-16). *The Soldier and the Changing State: Building Democratic Armies in Africa, Asia, Europe, and the Americas* (See Kindle Locations 4595 - 4639 and 4880 - 4882). Princeton University Press. Kindle Edition.

²⁵ Months and even years.

adequately addressed. Most of these flaws are not against the letter of the law, but this doesn't turn them into virtues, for clearly the law is what needs change, so that these are stopped. Yet it's the Minister, supported by his/her Cabinet and the Administration (both Military and Civilian one), that is allowed, but also obliged to propose the changes needed, once these flaws are known. Then, and only then, in contrast to the cosmetic approach of countering the effects of a dysfunctional organisation, the system will unlock its natural mechanisms and incentives for finding sustainable solutions in terms of its inner functioning methods, but most importantly – in delivering viable and effective defence and security policy as the nation requires.

Therefore we shouldn't consider it necessary to go into more details, let alone to offer isolated solutions to this most crucial public policy for every nation, which holds the key for life or death in times of peril. It appears, though, that the effects of these challenges reach far beyond state borders. On top of the limped development of its own defence and security system, every union or coalition of which such a state is a member, shall also suffer. Thus we believe that this analysis should attract attention well beyond the strict frontiers of the post-communist states, regardless of whether the readers acknowledge these challenges in their own states or not, because we are obliged to consider the current inability of any single state to individually manage the defence and security challenges of today and tomorrow. Moreover, Bulgaria cannot – and should not – be judged as being *sui generis*. All emerging democracies with legacy defence organisations suffer from similar pathologies; it is only in their intensity and specific organisation settings where they differ. In this context, those challenges are largely shared and common for the defence and security of the entire democratic community of states that seek effective and efficient realization in collective defence and security organisations.

One can hardly disagree that “no organization is more important for the survival of the state than its armed forces. For millennia, communities have relied on armies for protection, for conquest, and for less obvious functions, such as conveying their strength and commitment to defend and advance their interests.”²⁶ In the political and economic modernity this is not as obvious, so often the modern defence and security policy suffers ignorant neglect and, even worse, grave abuse, the ultimate victim of which is the nation.

Yet even though lapsing back into the past is hardly possible, being sluggish or drifting away from the path to a smart, modern and efficient policy-guided defence system has proven very easy. And if “the public sphere is the most representative place in the world where the mess cooked-up by good intentions and stupidity, dedication and self-interest, ambition and mediocrity, conscience and vanity, diligence and negligence, responsibility and irresponsibility, social sensitivity and arrogance are on display regardless of their authors' content”²⁷, we can only hope that, if not for the public interest, these policy ‘authors’ will show enough concern for their own good name and reputation.

However, since hope is not a course of action in any public policy, we strongly believe that the main incentive for such concerns of theirs is the well informed and assertive citizen of a modern democratic society, because “for the criticism to have force, it should emanate from within the society it criticizes. Moral argument may not always begin at home, but home is where it usually belongs.”²⁸

²⁶ Barany, Zoltan (2012-09-16). *The Soldier and the Changing State: Building Democratic Armies in Africa, Asia, Europe, and the Americas* (Kindle Locations 400-405). Princeton University Press. Kindle Edition.

²⁷ Prof. Svetoslav Stavrev, Post-communist tumult, Media pool, 01.11.2012, <http://www.mediapool.bg/---i-news198994.html>.

²⁸ Sacks, Jonathan, *God's Politics*, Foreign Affairs, November/December 2012, p. 125.

МЕЖДУ ДОБРИТЕ НАМЕРЕНИЯ И ПРАКТИЧЕСКИТЕ НЕСЪВЪРШЕНСТВА: ДЕМОКРАТИЧНИЯТ КОНТРОЛ ВЪРХУ СИСТЕМАТА ЗА НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ

Атанас Славов

Резюме

Предложената статия представя критически анализ върху конституционните основания и предложеното ново законодателство в сферата на демократичния контрол върху системата на национална сигурност в България. На първо място, представена е конституционната рамка, която разпределя компетентността в сферата на националната сигурност между трите политически клонове на управлението – Народно събрание, Министерски съвет и Президент, всеки от които приема съответни актове в тази сфера. На второ място, конституционните механизми на взаимен контрол и възпиране, както и формите на парламентарен контрол върху националната сигурност са анализирани. На трето място, предложеното ново законодателство (към ноември 2012 г.) е критично изследвано. Прочитът на законопроектите разкрива положение на заявени добри намерения, но и на тяхното непоследователно прилагане на практика. В законопроектите могат да бъдат открити позитивни и негативни тенденции. Сред позитивните следва да се отбележат опитът да се създаде цялостна законодателна регулация на системата за национална сигурност, задаваща общите принципи на организация и отчетност в системата; предвиждането на процедури за парламентарен контрол; въвеждането на известна яснота относно институционалното изграждане на агенциите в рамките на политическите клонове на управлението. Като негативни страни могат да бъдат посочени липсата на механизми за граждански контрол, недостатъчно аргументираното реструктуриране на разузнавателната служба, свързано с промяната на баланса между правителството и президента, както и съществуването на непълноти в претендиращата за систематичност законодателна уредба. Основно предизвикателство в процеса на реструктуриране на системата за национална сигурност остава слабата правова държава и неадекватно функциониращата система на взаимен контрол и възпиране между властите.

BETWEEN GOOD INTENTIONS AND PRACTICAL DEFICIENCIES: DEMOCRATIC CHECKS ON NATIONAL SECURITY SYSTEM

Atanas Slavov

Abstract

This article presents a critical review of constitutional foundations and draft legislation regarding the mechanisms for democratic checks on the national security system. First, the Bulgarian constitutional framework is presented which distributes the competence in the national security field between the three political branches – National Assembly, Council of Ministers and President – each of them adopting specific acts in the field. Second, the mechanisms of constitutional checks and balances and parliamentary oversight is analyzed. Third, the recently proposed (November 2012) draft legislation in the field is critically studied. A closer look to the draft laws reveals a state of good intentions and weak implementation. There are both positive and negative sides in the proposed legislation. Among the positive sides are the attempt to provide statutory ground and systematic regulation of this field by defining common principles, organization and accountability for the national security system; the regulation of procedures for democratic and parliamentary checks; clear allocation of national security agencies among the political branches of government. As negative sides are presented the lack of sufficient procedures for citizens' monitoring on the system, the missing explanation for the reorganization of the intelligence agency changing the institutional balance between the government and the president, as well as existing gaps in the legislative systematization. The major challenge in reorganizing the national security system remains that it functions under the weak rule of law and insufficient mechanisms for checks and balances.

Introduction

Issues of national security are decisive for the existence of constitutional democracy in the age of transnational organized crime and arising new geopolitical divisions and tensions. Democratic states are preoccupied with the process of striking the right balance between national security and human rights without eroding the foundations of limited government and the separation of powers.

National security relates to the core constitutional principle of popular sovereignty as well as to the survival of constitutional order. Problems of national security could be interpreted within different paradigms. One could be the conceptual framework of a state of exception/ state of emergency - thus forming a basis for the elaboration of a secular political theology centered on the preservation and existence of the modern state.¹ Other could be that of social values and community building. Yet another could be that of the rule of law and the limited government - when national security issues are at stake, key questions remain those of empowerment (*who makes the decision?*) and accountability (*who reviews and monitors?*).

National security may be interpreted as a form of specific *public good* that a modern pluralist state is expected to provide in order to sustain civil society. This public good, however, is often overshadowed by the existing challenges to public governance – paternalism, authoritarianism, consumerism and fragmentation. Placed in such negative context, security is often transformed in uncivil forms which fell into conflict with basic values and virtues of a democratic society. As Walker and Loader maintain, being “monopoly holders of the means of

¹ C. Schmitt, *Political Theology. Four Chapters on the Concept of Sovereignty* (Chicago: The University of Chicago Press, 2005), 5-7. P. Kahn, *Political Theology. Four New Chapters on the Concept of Sovereignty* (New York: Columbia University Press, 2011).

legitimate and symbolic violence, modern states possess a built-in, paradoxical tendency to undermine the very liberties and security they are constituted to protect.” To prevent this, the state and its functions in the field of national security, should be put under discursive contestation, democratic scrutiny and constitutional control. Furthermore, the security itself may have a civilizing role, thus being a condition for a good society, active and concerned citizens. Lacking the basic security, citizens often move to either private isolation or to the demand of the firm hand of authority that would promise to solve the social problems overnight, thus eroding fundamental freedoms. In a positive sense, security is civilizing as a constitutive condition for a political community and solidarity.²

The traditional interpretation of national security issues understands the preservation of domestic peace and security as a key function of government. Challenges to peace and security are a particular test to governmental efficiency and may question its existence. If the government fails to secure these conditions, its legitimacy would be severely eroded. Thus the requirement for democratic checks and balances is at stake: the government itself is an interested part – it exercises control over the information and decides whether to make public existing threats, to present them as real and critical for the surviving of the state. The government could announce and inform, but also manipulate. In such a situation, the government is very likely to require allocation of more resources to the security sector, as well to receive new competences for an effective combat with the threats.³ Hence, it may undergo a dubious transformation – from a guardian of human rights and liberties to an internal oppressor. These challenges are clearly visible in a post 9/11 context. The legitimate “war on terror”, however, should not be accepted as a sufficient ground for limiting the safeguards of the rule of law and restricting the fundamental rights as they are laid down in the international conventions or national constitutions.⁴

National security system in Bulgaria is not isolated from these challenges. Moreover, it needs to address the global and regional threats, while undergoing a fundamental reform of inherited institutional structures which reflect the deficiencies of the post-communist transition and the hampered democratic consolidation. The existing constitutional framework on national security in Bulgaria and the proposed draft legislation on the national security system are expected to provide answers to those conceptual questions. The draft laws will be examined in the light of constitutional principles and procedures providing for decision-making in the security sphere and democratic checks on governmental power.

1. Constitutional foundations of national security: a general overview

The constitutional model of 1991 provides a general framework on the exercise of powers in the national security sphere. These constitutional powers are not concentrated in a single constitutional body. Rather they are distributed between the different branches of government in order to provide guarantees against the abuse with power. Constitutional competence in the sphere of national security is shared among three institutions – parliament, president and government. As long as Bulgaria has a modified form of parliamentary government with a directly elected president, the executive competences in the field of national security are shared between the president and the government.

The parliament exercises a competence to adopt legislation and decisions in regard to the national security sphere. One of the key political documents adopted recently is the *Strategy for*

² I. Loader, N. Walker, *Civilizing Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), 7-8, 199-232.

³ C. Turpin, A. Tomkis, *British Government and the Constitution* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), 755-756.

⁴ A. W. Bradley, K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law* (Harlow, Essex: Longman/Pearson Education Limited, 2007), 599.

*National Security of Republic of Bulgaria*⁵. It is a remarkable strategic document, which represents a paradigm shift in the way national security is defined and considered. Most notably, national security is defined as founded on democratic values and directed to the protection of fundamental human rights and human dignity. Against the background of a totalitarian past, this new concept of national security is clearly an achievement. Within the document, *principles* of national security policy are clearly defined. Among them are those of interconnection and interdependence between national security and fundamental rights and freedoms, dialogue and extensive partnership between citizens, society and the state, transparency and responsibility in the process of policy formulation and implementation, democratic oversight over the national security system. Among the most fundamental *national interests*, formulated in the strategic document, are safeguarding rights and freedoms, security and welfare of the citizen, society and the state, preservation and development of national identity, guaranteeing the integrity of the Bulgarian civil society, overcoming negative demographic processes, along with traditional national security issues (safeguarding constitutional order, sovereignty, state territory, unity of the nation).

These broad definitions of national security and national interest have both positive and negative sides. The positive is grounded in the new approach that focuses on fundamental rights and freedoms and the role of civil society. The negative is in the over-extensive definitions that may be used in justification of a very broad competence of institutions dealing with national security. In a long term that may endanger the very same values the Strategy is designed to protect. Imagine the State Agency for National Security (SANS) to be charged with the responsibility to protect the integrity of the Bulgarian civil society or to address the national security issues arising from the negative demographic processes. The effect of such measures would be negative, as it would open the stage to the abusive power and unlimited encroachments of civil liberties. Such broad competences could be used in silencing opposition civic movements or blocking political initiatives. One needs not to recall the involvement of the State Agency for National Security (by order of the Prime-minister) in the process of investigating the signature collecting for the first national initiative for popular referendum, to consider the dangerous effect of political use of the national counter-intelligence agency.

The broad understanding of national security finds its way to legislation. In a definition of national security, the State Agency for National Security Act (SANS) Act⁶ stipulates: "National security" shall be a dynamic state of the public where the territorial integrity, sovereignty and Constitutionally established order in the country are protected and the democratic functioning of the institutions, the fundamental rights and freedoms of citizens, sustainable economic development and the well-being of the population are guaranteed and where the country successfully protects its national interests and fulfils its national priorities." The same definition is accepted in the new draft legislation on regulating the structure and competence of intelligence services (the draft of State Agency "Intelligence" Act), as well as the general system of governance of national security system (draft of Governance and Functioning of National Security System Act) which were presented for public consultation in September 2012.⁷ Similarly, other legal systems rely on broad definitions of the interests of national security, varying from issues of national defense and foreign policy to economic well-being and the prevention of serious crimes or not defining the term admitting that it is "a question of fact and degree" (as it is in the UK Intelligence Services Act 1994 and Security Service Act 1989).⁸ The major difference with the Bulgarian legal system, however, is the existence in the UK of a well

⁵ Parliamentary Decision, SG No.19/08.03.2011

⁶ Promulgated, State Gazette, No. 109/20.12.2007

⁷ <http://www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0211&n=47&g=>

⁸ Bradley, Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 604-607.

designed system of parliamentary checks and judicial review that safeguards against arbitrary exercise of powers.

Along with the general competence of the parliament to adopt strategic documents and legislation in regard to the national security system, the executive branch (Council of Ministers) has a constitutional competence in this sphere (Art. 105, 2: “The Council of Ministers shall ensure the public order and national security”). It is important to note, that in its functions the government is limited by the legislative framework adopted by the parliament. It is the legislation that provides certain competences in the national security sphere to be *shared* with the president. For instance, the SANSA stipulates that the Chairperson of the Agency is appointed by a decree of the President, subject to a proposal by the Council of Ministers, for a term of 5 years (Art. 8). Furthermore, SANSA provides that the Chairperson of the Agency shall report simultaneously, by supplying information identical in volume and content, to the President of the Republic of Bulgaria, the Speaker of the National Assembly and the Prime Minister (Art. 131). The most important decisions should be taken in close cooperation with other political branches of government. Within the structure of Council of Ministers and in accordance with the Strategy for National Security operates Council on Security. It exercises consultative and coordination functions and elaborates policy proposals regarding strategic tasks and decisions in national security sphere, crisis management, coordinates and monitors the implementation of the Strategy.

The competence of the President of the Republic in national security issues is constitutionally defined: “The President shall preside over the National Security Consultative Council, the status of which shall be established by law” (Art. 100, 3). The National Security Consultative Council Act establishes the structure and procedure for operation of the Council.⁹ In this consultative body representatives of the legislative branch (the Chairperson of the National Assembly and one representative of each parliamentary group), of the executive (Prime-minister and specified ministers, Chairperson of SANS and Chief of Defense) and the President meet to discuss issues related to foreign and domestic policy of the country related to national security, activities on eliminating or preventing any emerging threats to national security (Art. 2 and 3).

The constitutional framework, provided for shared competences in the field of national security, is ensured through the collaboration between the political branches of government in case a state of emergency is declared. For instance, the parliament declares a state of martial law or another state of emergency on the entire national territory or on a part thereof (Art. 84, 12 of the Constitution). The President proclaims a state of war in the case of an armed attack against Bulgaria or whenever urgent actions are required by virtue of an international commitment, or shall proclaim martial law or any other state of emergency whenever the National Assembly is not in session and cannot be convened. The National Assembly shall then be convened forthwith to endorse the decision (Art. 100).

Under the legislation in force, different national security agencies fall under the general competence of the government and the president, following the constitutional model of shared competences in the field of national security. The status of SANS is clearly defined within the executive branch, while the place within the system of government of National Service for Protection (NSP) and National Intelligence Service (NIS) is not legislatively established. However, according to their by-laws and internal regulations NSP and NIS are placed under the general oversight of the president. Their chairpersons are appointed by the president. This insufficient status quo is mainly due to the lack of a special legislative framework establishing NIS and NSP and providing for their accountability. There are high expectations the existing problems will be overcome with the adoption of the new laws, planned for the first half of 2013.

2. Democratic checks: constitutional and legislative foundations

⁹ Promulgated, SG. No. 13/11.02.1994

Democratic checks and monitoring over the national security system and decisions falls within the existing constitutional framework. Generally, the parliament reserves the controlling function in regard to the national security agencies and the competent ministries (Ministry of Interior and Ministry of Defense). This function could be exercised in several ways. First, the procedure of political accountability could be initiated by the parliamentary opposition (1/5 of the MPs) when the government fails to protect citizens and society from emerging threats. According to the Bulgarian constitutional model the procedure is realized through a motion of no confidence (Art. 89). However, this procedure is not effective when a stable parliamentary majority is present. Though it is unlikely to succeed, it has a positive effect – it facilitates political discussion and transparency in the sensitive and often arcane field of national security. It requires an active involvement of the government and the competent ministries in the parliamentary debate preceding the voting procedure.

Second, in accordance with the parliamentary form of government, the MPs have a constitutional right to address questions and interpellations to the Council of Ministers and to individual ministers, who are obligated to respond (Art. 90). Following the parliamentary practice, questions are of a more concrete nature and address a concrete issue, while interpellations are directed to a more general problem. There is a procedural opportunity, one-fifth of the MPs to require a discussion following the interpellation and the parliament to pass a resolution.

Third, political control could be exercised through the work of *parliamentary committees*. There is a general constitutional provision securing the right of the committees to require mandatory attendance of their sessions by ministers who are also obliged to answer questions (art. 83, 2). Furthermore, there is also an extensive opportunity for a parliamentary committee to order officials or citizens to be present during the session and to testify and present any required documents (Art. 80). In the latter case, officials required to take part in the session may be chairpersons of the national security agencies or other public servants in charge of national security system. In the current system of parliamentary control, a specialized committee is established with a competence to monitor the functioning of the SANS. The competence of this specialized committee is allocated by the Rules of Organization and Procedure of the National Assembly.¹⁰ According to the Rules, the Committee on Control of the State Agency for National Security is established on the basis of a *parity principle* - one member from each parliamentary group. In the course of two consecutive sessions, it is presided over, on the principle of rotation, by an MP from a parliamentary group other than the largest one. The Committee has several important competences: to exercise parliamentary control over the activities of the SANS; to decide on and propose to the National Assembly the budget of the SANS; to decide with majority the control measures on operations of the Agency that have been completed. The Rules provide that the committee holds meetings open to its members only (Art. 18, 5 and 6).

Provisions, concerning political and democratic oversight of SANS exist in the special law. SANS (Art. 132) stipulates that the parliamentary oversight on the performance of the Agency shall be carried out by a specialized permanent committee of the National Assembly. Further, it provides that the Chairperson, deputy Chairpersons and officers of the Agency are under obligation to report, when invited to do so, to the National Assembly or the specialized committee, and supply the required information. The law also ensures accountability of the agency on a yearly basis - not later than January 31st, the Chairperson of the Agency shall submit to the Council of Ministers a report in the activities of the Agency. The Council of Ministers shall submit the report to the parliament for approval by a parliamentary decision. In relation to the budgetary function of the parliament, the law provides that the specialized committee should

¹⁰ Promulgated in State Gazette No. 58/27.07.2009

consider the program budget and the three-year budgetary forecast of the Agency, as presented by its Chairperson.

At the present state of development, the parliamentary oversight on the national security system lacks the depth and the strategic approach necessary in the context of emerging transnational threats to Bulgarian national security. In a number of cases, Bulgarian MPs members of the specialized committee use the access to classified information to fuel the political discussion and to serve the narrow-minded agenda of their party-politics, rather than to identify risks and analyze the prospects towards a better functioning national security system.

3. New draft legislation on national security system: a critical review

The following analysis will be focused mainly on the draft of Governance and Functioning of National Security System Act (NSSA) with cross-references to the connected draft laws. The general overview supports a rather positive account on the proposed legislation. The core principles are formulated in accordance with the Constitution and international agreements in force. Among the principles that support a democratic oversight on the national security system, three deserve special attention: cooperation with citizens; transparency of the process of policy formulation and implementation; effective democratic oversight in the process of planning and implementation of the activity in protection of national security (Art. 5). Furthermore, it could be positively evaluated the proposed legislative technique to place the regulation regarding political and democratic oversight in a separate chapter (Chapter Three). It is provided that the general oversight on the national security system is implemented by the parliament, the government and the citizens. The draft law stipulates that the parliamentary oversight on the functioning of State Agency for National Security, State Agency “Intelligence” and Military Information Service will be enforced by a *specialized permanent parliamentary committee* (Art. 18). This regulation is based on the existing model under SANSA. It follows the procedures already in place, with one important exception. The draft law requires that the committee should be formed on the *principle of proportionality* according to the size of the parliamentary groups. This could be viewed as backsliding from the *parity principle* practiced under the existing regulation. If the proportionality principle is implemented, it may endanger the necessary balance and transparency in the work of the parliamentary committee. To be effective, this committee should not replicate the existing majority in the parliament, otherwise the incentives for adequate supervision and control will be hampered. Moreover, it will fail to hold the national security agencies accountable and will not be able to implement important checks against the abuse with power.

An important dimension in the proposed legislation is the opportunity for *civil monitoring* over the national security system provided in the draft NSSA (Art. 21). However, this opportunity is not well developed. Unquestionably, it is important to have a well designed system and procedures of civil monitoring and oversight. It is not sufficient only to proclaim the opportunity in a general way, when some general restrictions in the field of national security apply – e.g. restricted access to information, rules for classified information, exclusionary rule for judicial review of legal acts concerning national security issues (Art. 128, 3 Administrative Procedural Code: “Any administrative acts, whereby the national foreign policy, defense and security are immediately implemented, shall not be subject to judicial appeal, save as otherwise provided for in a law.”). Hence, it remains unclear what kind of citizens’ monitoring will be applicable, when the specialized law does not guarantee detailed procedures, while the general framework in the field is also restrictive.

Furthermore, it should be noted that a relative inconsistency in the regulation of the parliamentary and democratic control exists in the draft legislation. The general provisions in the

proposed NSSA are not systematically decomposed in the specialized laws. For instance, the draft State Agency “Intelligence” Act in a separate Chapter “Accountability and Oversight”, provides detailed procedures for parliamentary control and for the necessary cooperation between the parliament, the government and the president in the functioning of the national intelligence service. It is noteworthy, however, that no detailed procedure for citizens’ monitoring of the agency exists.

Furthermore, under the proposed legislation, the restructuring of the intelligence service into the State Agency “Intelligence” means also placing the agency under the competence of the executive branch (Council of Ministers). Up to this moment, the agency falls under the shared competences of both the government and the president. Hence, there is a significant change in its institutional status which goes without proper motivation and explanation, thus challenging the constitutional balance between the president and the government.

In the draft of the Military Intelligence Act, the Chapter “Accountability and Oversight” is very brief, not well developed. The wording of the provisions is not detailed enough to be properly implemented by the institutions. This statutory part does not correspond to the general idea of systematization of legislation in the national security field.

According to the draft NSSA the parliamentary oversight on the functioning of the National Service for Protection is exercised by the parliamentary committee in the field of internal security and public order. This could be justified as long as this special agency does not have competences in the field of intelligence or counter-intelligence. However, the information that the agency may collect during the provision of its services to the highest political officials, may be classified and of importance for the national security. This means, that a special procedures should apply in the process of parliamentary supervision.

It is nonetheless clear that the government has good intentions in proposing a systematic statutory regulation of the national security system. To be effective, however, and to escape the empty rhetoric, the future laws should safeguard the right of the citizens to be properly informed and to monitor the functioning of the national security system. Moreover, the laws in the field should respect the constitutionally designed mechanism of checks and balances between different branches of government.

Conclusion

The critical overview of mechanisms for democratic checks on the national security system reveals a state of good intentions and weak implementation. It should be given a positive account on the planned adoption of new legislation providing the statutory ground for the national security system. It is no doubt progressive to have a systematic regulation of this field defining common principles, organization and accountability. The procedures for democratic and parliamentary checks are designed in the right direction however their implementation would be the correct test for their effectiveness in holding national security agencies accountable. Further, it remains unclear how the civil society monitoring is possible under the new institutional design. Though some general provisions are enabling for citizens’ monitoring, it is also decisive to have more specific procedures to be effective. Otherwise, it will remain pure rhetoric. In a system of governance where the rule of law is shaken, where the mechanisms of checks and balances are often dysfunctional, it is of paramount importance to ensure external checks on the executive power in the field of national security – where all abuses with power directly affect the fundamentals of constitutional democracy and the personal rights and liberties. The proposed draft legislation is a first, however insufficient step in that direction.

НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ КАТО POLICY MARKER В БОРБАТА С ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ И КОРУПЦИЯТА

Стойчо П. Стойчев

Резюме

Актуално изследване, поръчано от Фондация „РискМонитор“ показва, че Народното събрание разполага с потенциал да изпълнява съществена роля за преодоляването на сериозните проблеми с организираната престъпност и корупцията, който обаче остава неизползван. На базата на емпиричните заключения, настоящият текст търси решение на фундаменталния проблем, свързан с пасивността на парламентарната институция при формулирането и осъществяването на политики, в частност насочени срещу престъпността и корупцията, каквато е неговата автентична роля. Определяйки ясно границите на проблема и невъзможността за радикална и трайна промяна без наличието на цялостна институционална реформа, текстът предлага набор от краткосрочни, но приложими решения, които да ограничат негативните ефекти от дефицитите в работата на Народното събрание. Застъпена е и тезата, че качествено нов етап в борбата с организираната престъпност и политическата корупция може да се очаква само в резултат на цялостна институционална реформа, която да отреди централна роля на парламента в тази секторна политика, като направи главния прокурор и вътрешния министър пряко зависими от парламентарния контрол.

1. Емпирични свидетелства за ролята на Народното събрание в БОППК¹

През 2011 г. в рамките на проект “New Policy Responses to Organized Crime: The Bulgarian National Assembly as a Pro-active Policymaker”, спонсориран от Think Tank Fund – Budapest, екип към Фондация „РискМонитор“ проведе емпирично изследване, включващо дълбочинно интервю с 20 експерти по темата борба с организираната престъпност и политическата корупция². Това са основно публично известни политици, депутати и бивши министри, пряко ангажирани в парламентарната работа по тази тема. По-малка част от респондентите включва правни експерти и ресорни журналисти с дългогодишно наблюдение върху работата на Народното събрание в това поле. Предмет на изследването е пълният цикъл на политическия живот и присъщата му система от институции, които имат пряко отношение към потенциала на парламента да бъде участник в политиките за борба с престъпността и корупцията.

Изследването регистрира известна качествена промяна в мерките срещу организираната престъпност и политическата корупция. Макар доста проблематично, от чисто програмни намерения вече се преминава към реални действия, включващи не само стратегии и планове за действие, но и конкретни законодателни и институционални решения. Особено важна е тенденцията на пряко ангажиране на Народното Събрание в провеждането на такива мерки по линията на законотворчеството и по линията на парламентарния контрол като възможност за институционална департизация на тази секторна политика.

Успоредно с това трайни резултати могат да се очакват не толкова от по-нататъшно създаване на нови институции за вътрешна сигурност, а чрез систематично обвързване на

¹ За краткост, в текста ще бъде използвана абревиатурата БОППК (борба с организираната престъпност и политическата корупция)

² <http://riskmonitor.bg/bg/publication/rolya-na-narodnoto-sabranie-v-borbata-s-organiziranata-prestapnost-i-koruptsiyata-2001-2011>

дейността на вече създадените в единен механизъм. В неговите рамки парламентът може да има съществена роля както при целеполагането, така и при нормативното осигуряване и цялостния публичен контрол върху ефективността на системата.

Основавайки се на емпиричното изследване, настоящият документ извежда няколко проблеми зони във функционирането на Народното събрание и предлага краткосрочни мерки за тяхното отстраняване. Разбира се фундаменталното преодоляване на проблема със систематичната корупция и силната престъпност изисква много по-широки усилия, обществена трансформация и цялостно преосмисляне на институционалната структура на държавата. Колкото и да са реални наличните възможности за повишена резултатност от участието на парламента в провеждането на политики за БОППК, те все пак са съществено ограничени от макро-условията, задавани от начина на работа на изпълнителната власт, на изпадналата в дълбока криза съдебна власт, а и на цялостния конституционен модел. Само промяна в тази цялостна институционална рамка би променила радикално капацитета на Народното събрание за по-резултатно участие в провеждането на политики за вътрешна сигурност. Тази цел е трудно постижима в краткосрочен план. Въпреки това, парламентарната институция може да генерира импулс за промяна, който да бъде превърнат в политика, посредством правомощията на парламента да моделира институциите, поне в относителна степен.

2. Парламентарни основания за неефективността на БОППК

2.1. Състояние на проблемната ситуация

През последните години борбата корупция и организирана престъпност успя да се превърне в догма на обществения дневен ред в България. С тези порочни социални явления се борят правителствени и неправителствени структури, международни организации и чужди държави, последните събирателно определяни като „евроатлантическите партньори“ на страната. Очевидно държавите членки на НАТО и ЕС изпитват дълбоки притеснения от факта, че в тези организации членува и съответно има достъп до процесите на вземане на решения, държава, която еднозначно е определяна от вътрешни и външни анализатори като симбиоза от политическа корупция и престъпни интереси, и дори като *mafia state*³.

Макар политиките за борба с организираната престъпност и корупцията да са от първостепенна важност в българския политически и управленски дискурс равносметката показва, че липсват, ако използваме политически коректната формулировка на Европейската комисия, задоволителни резултати. Същността на проблема се състои в липсата на истински съдържателни резултати в тази борба, въпреки систематичния натиск от страна на ЕК, САЩ и няколко западноевропейски страни. Това означава само едно: подходът както на националните, така и на чуждите и наднационалните институции е погрешен комплекс от мерки, а системата на правене на политики за борба с престъпността и корупцията може да се определи еднозначно като дефектна. На входа на тази система стои натиск отвън за количествени резултати, най-вече брой осъдителни присъди, включващ предложения за институционални и нормативни решения. Следващият етап е трескава инициативност на изпълнителната власт за изпълнение на препоръките, която формира институционалните и нормативни решения, идващи отвън, според обичайния административно-правен ред в страната. Продуктът от това форматиране са законопроектите на Министерския съвет, които се приемат от Народното събрание.

³ Moises Naim “Mafia States: Organized Crime Takes Office” *Foreign Affairs* May/June 2012
<http://www.foreignaffairs.com/articles/137529/moises-naim/mafia-states>

Приемането става без съдържателна парламентарна реакция защото а) мерките са предложени от високоавторитетните евроатлантически партньори; и б) смята се, че те са ангажимент на изпълнителната власт. Следва фазата на изпълнение на мерките където проличава несъвместимостта на привнесените институционални и нормативни решения със специфично българската административно-правна практика. Всичко завършва с пълно фиаско в съдебната фаза, в която обичайно се установява, че въпреки трескавостта на дейността, нейният продукт е негоден за произвеждане на желаните количествени резултати.

Дефектът на тази система образно се корени в нейната счупена трансмисия. Изпълнителната власт е склонна да произвежда законодателни решения, гарантиращи й максимални правомощия и минимална отговорност. Тази склонност е съвсем нормална и очаквана, но в добре функциониращите държави се ограничава активно от законодателната власт. Липсата на подобна активност позволява да се приемат институционални и нормативни решения, без ясна визия как ще бъдат прилагани, колко ще струват и дали ще сработят изобщо. Липсват индикатори за измерване на тези, съдържателно важни елементи на всяка една политика. В тази счупена трансмисия се губи и политическата отговорност за провала на политиките. От една страна изпълнителната власт не е отговорна защото е предприела мерките, наложени от партньорите. Законодателната власт също не е виновна защото е приела мерките, без да се меси и следователно без да поема отговорност за каквото и да било. Администрацията също не е отговорна защото изпълнява закона. Прокуратурата и съда също не са отговорни защото изпълняват закона. Оттук следва, че проблемът се крие в неуспешната трансформация на политиките в закон и последващия контрол за тяхното осъществяване, за което е отговорен именно парламентът.

2.2. Потенциал на НС за преодоляване на проблема

На фона на чуждестранната активност, българската гражданственост остава учудващо пасивна. Блокират се пътища и се разразяват истински протестни драми по проблеми свързани със селското стопанство, природните паркове, шистовия газ и атомната енергия, но до момента няма нито един мащабен протест по повод на грандиозните корупционни скандали или безрезултатността в борбата с организираната престъпност и корупцията. Това може да означава три неща:

2.2.1. Първата възможност, е по чисто културни и цивилизационни причини обществеността да е толерантна към тези социални явления, защото те са й вътрешно присъщи. Разсъждавайки в тази плоскост обаче стигаме до невъзможността да предложим решение на проблема и единственото заключение би било, че сме обречени во веки на корупция.

2.2.2. Втората възможност е обществото да не приважда в политическите институции автентичен враг на организираната престъпност и корупцията защото споделя възгледа за срастването им с държавата. По тази причина не се и опитва да оказва натиск върху тях, от където идва липсата на активност под формата на протести.

2.2.3. Третата възможност е обществеността да смята за задоволителни мерките, предприети от институциите, които в последно време набъбват стремглаво.

Последните две възможности заслужават по специално внимание защото позволяват генерирането на приложими решения на социалния проблем. И в двата случая решението е обвързано с Народното събрание и неговата трансформация в ефективен генератор на политически решения за ограничаването на политическата корупция и организираната престъпност.

На пръв поглед, ако споделяме тезата, че държавата е превзета отвътре от организираната престъпност и е превърнала институциите в свой инструмент за оцеляване и облагодетелстване, твърдението, че парламентът може да реши проблема изглежда парадоксално. Това е така защото парламентарната институция е въплътена от политическите партии, традиционно определяни като силно корумпирани и обвързани със сенчести структури. Белег за това обществено схващане е традиционно ниското обществено доверие и много високото недоверие в тези институции⁴. Но именно в това се крие потенциалът на Народното събрание. Парламентът е арена на сблъсък на различни интереси, дори олигархични или чисто криминални. Плуралистичният характер на институцията позволява тези интереси да се ограничават взаимно и да не се разпростират както в една високо йерархизирана система като съдебната например. Най-просто казано, парламентът е единствената институция, в която има опозиция, и която е хоризонтално построена така щото при подходящи институционални регулации би се превърнала в трудно постижима цел за криминалните интереси. Когато се корумпира върха на една йерархизирана система, то корупцията прониква надолу по всички нива и се превръща в дължима норма. Липсата на йерархизация, съчетана с относително високи властови ресурси и голяма степен на публичност на действията, прави парламента може би най-подходящата институция за генериране на институционална промяна.

Другата възможна причина за липсата на публичен натиск е обществото да възприема мерките на правителството като адекватни. Тя също изглежда парадоксална на фона на непрекъснатия натиск за „задоволителни резултати“ в борбата с престъпността, които доминират отношенията на България със страните от Западна Европа и Северна Америка. В действителност обаче правителството енергично предприема мерки, чието разнообразие се ограничава основно до създаването на нови специализирани институции и закони. Такива са комисията за конфискация на имущество, придобито от престъпна дейност, ДАНС през първите две години от своето съществуване, БОРКОР, специализираните съд и прокуратура, законът за гражданската конфискация и др. Това енергично предприемане на мерки обаче не доведе и все още не може да доведе до решение на проблема. Липсата на задоволителни резултати в борбата с корупцията наскоро беше призната на най-високо ниво в оценката на премиера за работата на правителствения център за антикорупционни политики БОРКОР⁵.

Динамиката на безрезултатното роене на специализирани институции в последните години показва, че предприеманите мерки са неподходящи. Явно подходът както на Европейската комисия и западните посолства, така и на българското правителство се нуждае от ревизия. Същината на този проблем се корени в начина по който се разработват мерките. Обикновено това става непрозрачно, без широко обсъждане и обмисляне и по модели, неприложими в специфично българската институционална среда. Красноречив пример в това отношение е проектът БОРКОР. Замислен като правителствен център за политики, но конструиран да работи в коренно различна административна традиция – германската, този проект претърпя сериозен неуспех и осъзнаването на неговата несъстоятелност е въпрос на време.

Проблемите, свързани както с корупционното овладяване на институциите от организираната престъпност, така и с неефективността на мерките, насочени срещу нея се коренят до голяма степен в невъзможността на Народното събрание, към настоящия момент, да поеме ролята на автентичен генератор на политики изобщо и на политики за борба с корупцията и престъпността в частност. Резултатите от мащабното емпирично изследване, проведено РискМонитор през 2011 г. сред голям набор от експерти по темата показват, че институцията би могла да изиграе съществена роля както на етапа на

⁴ http://alpharesearch.bg/bg/socialni_izsledvania/political_and_economic_monitoring.html

⁵ <http://www.vesti.bg/index.phtml?tid=40&oid=4748371>

целепологането, който се оказва доста проблематичен, така и на етапа на нормативното осигуряване и публичния контрол за ефективност на мерките за преодоляване на корупцията и разпространението на организираната престъпност.

Понеже предметът на тази секторна политика изисква дългосрочни действия, много е важно да се работи устойчиво, отвъд нормалните смени в изпълнителната власт. Поради това именно парламентът, в който приемствеността като правило е по-висока от тази в сменящите се кабинети, следва да има важна роля при провеждането на точно тази публична политика.

Освен това в парламента има активна опозиция, чиито главен приоритет е да излага и аргументира своята алтернатива за управлението, т.е. парламентът е основната арена на междупартийната конкуренция, която не само допринася за раждането на по-добри идеи за политически решения поради състезателното си начало, но предполага и много по-голяма публичност на политическия процес, отколкото възможната в работата на изпълнителната власт. От своя страна, по-голямата публичност е контрапункт на срастването между организираната престъпност и държавата.

Не на последно място, парламентът разполага с механизми за контрол върху начина на провеждане на публичните политики и техните резултати, които ако бъдат ефективно използвани, допринасят за рационализацията и по-голямата защита на обществените интереси в процеса на вземане на политически решения.

В допълнение към изложените аргументи, все повече се налага тезата, че проблемът с организираната престъпност и корупцията може да се реши единствено чрез качествена промяна в съществуващата институционална система, без да се създават неефективни специализирани институции с дублиращи функции. Най-радикалните визии включват конституционни промени, които да прехвърлят прокуратурата от съдебната в изпълнителната власт⁶. Качествената промяна в институционалната, а още повече в конституционната среда обаче са трудно постижими в условията на пасивен парламент, чиято дейност се изчерпва с формалното покриване на минимум от конституционно вменени дейности. Такава реформа е само по силите парламент, който действа като истински политически орган, разбран в контекста на модерната представителна демокрация.

3. Причини за пасивността на парламента

Отговорът на фундаменталния въпрос, защо парламентът не е активен генератор на политики каквато е неговата автентична роля, е трипластов.

3.1. Неавтентичност на политическото представителство

На първо място стои проблемът с политическото представителство. Политиките, в най-общ смисъл, са стратегии за постигане на конкретни публични цели, съответстващи на специфични публични интереси, чиито изразител е парламентарната институция. За да има ефективни политики е необходимо адекватно представителство на интереси, за което на първо място е необходимо наличието на подобни интереси, а на второ, ефективни канали за тяхната артикулация в политически решения. Тук възниква първият дефект на представителството в България. Българското общество, макар възприело формалните процедури на демократичното представителство е твърде неспособно да формулира специфично граждански интереси. Липсата на подобна гражданственост предполага различна роля на парламента. Той се институционализира като инстанция, извършваща някакви управленски задачи, които обаче обслужват не адресатите на политиката, а нейните субекти – политическите партии.

⁶ <http://riskmonitor.bg/bg/briefs/show/paradoksat-na-antikorupsiionnite-institutsii>

От партиите произлиза вторият дефект на политическото представителство в България. У нас е модерно да се говори за криза в партийното представителство, което обаче е неточно. Такова автентично представителство не съществува та да може да изпадне в криза. Българската партийна система е типологичен пример за появата на нови партии, които трескаво се стремят да демонстрират непартийност. В последните десет години експоненциално се усилва тенденцията силно централизираните партии да се прикриват под формата на граждански движения, които са образно казано повече от гражданите, разбирани като носители на свободна воля и осъзнати политически интереси, отвъд тясно свързаните с физическото оцеляване. Не може да се очаква, че в страна, в която съществуват тежки икономически и други обществени зависимости, гражданското съзнание ще вземе връх над олигархичните интереси и ще намери израз в добре функционираща система на политическо представителство. Това прави възможно превръщането на корупцията в дължима норма на поведение, от което по необходимост следва процъфтяването на организираната престъпност в сивата, черната, но и формалната икономика.

3.2. Неэффективно законотворчество

Вторият фактор, който пречатства превръщането на парламента в про-активен генератор на политики е качеството на законодателния продукт. Въпреки, че някои експерти отдават лошото качество на законодателството на ниското качество на законопроектите, внасяни от Министерски съвет⁷, доминацията на кабинета по отношение на законодателната инициатива не е безспорна. По данни на Народното събрание в последните 6 години законопроектите внесени от Министерски съвет съставляват средно 47 на сто (Таблица 1). Единствено през 2010 година този дял надхвърля съществено границата от 1/2. Това означава, че парламентът е също толкова активен, колкото и правителството по отношение на законодателната инициатива.

Същевременно данните сочат, че делът на приетите закони от всички законопроекти е сходен с дела на внесените от Министерски съвет. Това индиректно показва, че въпреки вътрешната динамика на процеса, продуктът от законодателната дейност е доминиран от правителството, особено в сферата за сигурност⁸.

Таблица 1. Законодателна активност в България (2002-2012)

	Законопроекти	МС	Дял (%)	Закони*	Дял (%)
2002	265	-		-	
2003	297	-		-	
2004	315	-		165	52
2005	168	9**		175	-
2006	102	53	52	210	-
2007	103	35	34	160	-
2008	324	148	46	165	51
2009	336	152	45	163	49
2010	282	167	59	174	62
2011	246	123	50	156	63
2012	115	46	40	38	33

Източник: Народно събрание на Република България, Държавен вестник. Данните са актуални към май 2012 г.

⁷ Интервю с бивш експерт в комисията по правни въпроси на НС.

⁸ За съжаление не съществува публично достъпна статистика за броя на приетите и отхвърлените законопроекти на Министерски съвет.

*Данните за приетите закони през периода са взети от държавен вестник, поради непълнота на базата данни на НС. За годините 2005 – 2008 включително приетите закони надхвърлят внесените законопроекти, което може да се дължи на непълноти и грешки в базата данни на НС.

**За частта от 2005 г., попадаща в мандата на 39то НС, няма данни за дела от законопроектите, внесени от Министерски съвет. В мандата на 40то НС, от 22 законопроекта, 9 са с вносител Министерски съвет.

Това не бива да се разглежда като еднозначно негативен феномен защото правителството, състоящо се от кабинета и подкрепящото го парламентарно мнозинство, носи техническата и политическата отговорност за управлението. Но тук възниква въпросът за качеството на това управление, често пъти свеждан до качеството на законодателството. Част от негативното отношение на гражданите към Народното събрание отразява общата неудовлетвореност от законодателния продукт. В това отношение актуалният Правилник за организацията и дейността на Народното събрание въвежда предпоставки за по-ефективно законотворчество. Такива са изискването за мотивиране на законопроектите, гласуването на законопроектите на първо четене в цялост, изискването за представяне на постъпилите предложения от заинтересовани страни.

Въпреки тези позитиви, липсата на адекватна професионална администрация предполага лошо качество на законодателството, най-често измервано чрез нуждата от поправки, непосредствено след неговото приемане. Силните парламентарни институции по света разполагат с много стабилни и високо подготвени администрации, които оценяват възможните ефекти на предлаганото законодателство, предлагат необходимото прецизиране, което в крайна сметка позволява на депутатите да вземат максимално информирани решения.

Това се отнася в още по-голяма степен за сферата на сигурността, в която се изисква тясно специализирана експертиза и голям опит. Несериозно е да се очаква от депутатите да разработват качествено законодателство за борба с организираната престъпност осляняйки се основно на свой собствен опит. По тази причина, в България парламентаристите разчитат основно на експертизата на службите и МВР, което създава предпоставки за прокарване на законодателство, обслужващо специфични нерегламентирани интереси или ограничаващо правата на гражданите за сметка на процесуалната свобода на службите.

Логично е администрацията, която предлага промените в правилата за своето функциониране да го направи по начин, максимално разширяващ нейните правомощия и гарантиращ минималната ѝ отговорност. За да може парламентът да противодейства на това естествено желание, той трябва да разполага със собствен експертен ресурс, който да му позволи да вземе автономно решение. Липсата на подобен ресурс може лесно да се обясни с повсеместния антагонизъм спрямо разрастването на администрацията. В България по правило да се говори за разширяване на една или друга административна структура е табу и обикновено това се прави прикрито.

По-съществената причина за липсата на специализирана администрация в парламента по въпросите на сигурността обаче е друга. Тази липса прави възможен своеобразния процес на лобиране, в който парламентът е атакуван от един единствен лобист – службите по сигурността. Ако изходим от класическата дефиниция за лобизма, която определя този процес като предоставяне на информация на институцията, вземаща решения от страна на заинтересованите групи, то по въпросите на борбата с организираната престъпност кипи трескав лобизъм, макар и нерегламентиран. В тази практика не би имало нищо лошо, ако можеха да участват всички заинтересовани групи,

но поради спецификите на сектора това не може да се случи. Гражданите не могат да участват в този процес, защото няма регламент за това и остава неясно, кой защитава личната свобода например. Организираната престъпност като заинтересована страна няма как да участва легално в този процес. Това означава, че парламентът трябва да се еманципира от службите по отношение на този тип законодателство чрез създаването на свой собствен източник на специализирана информация.

3.3. Неадекватен парламентарен контрол

Третият фактор, който пречатства превръщането на парламента в про-активен генератор на политики е липсата на адекватен парламентарен контрол по тяхното прилагане. В България под парламентарен контрол се разбира основно задаването на въпроси, на които министрите отговарят в петъчното заседание на парламента. Тази практика е спорадична и неефективна. За да бъде смислен, парламентарният контрол трябва да бъде институционализиран и систематичен. За тази цел се създават специални парламентарни комисии с приоритетно контролни функции, в които се гарантира възможността на опозицията да оказва влияние при вземането на решения.

В България практиката за сформирание на парламентарни комисии на паритетен принцип с ротационно представителство получи импулс едва в 41-вото Народно събрание. Това са комисиите, осъществяващи основно специализиран контрол в сектора за сигурност по силата на конкретен закон. За по-ефективното упражняване на парламентарен контрол и постигането на по-отговорно управление от страна на изпълнителната власт е необходимо тази практика да се запази и разшири и в други сектори като бюджетирането и икономическата политика.

Друг съществен инструмент за контрол, който не се използва активно от парламента е бюджетният механизъм. Практиката в България е сектора за сигурност да се бюджетира на разходопокривен принцип. Финансират се разходи за издръжка на структури, а не механизми за постигане на цели. Този принцип на бюджетиране демотивира администрацията защото тя получава средства за съществуване заради самото съществуване и безотносително на извършваната дейност. Ако тази практика не бъде променена, парламентът ще продължи да бъде придатък на изпълнителната власт. Силните легислатури, като американския конгрес например, участват изключително активно в процеса на бюджетиране на секторните политики. Това позволява на администрацията да се поставят цели, да се предоставят необходимите ресурси за тяхното постигане, да се предвиждат обективни индикатори за тяхното изпълнение. Ако тя не успее да постигне целите, или пилее предоставените ресурси, то възниква сериозната заплаха от отказ от последващо финансиране. Това мотивира администрацията да работи отговорно и професионално.

4. Възможни решения чрез оптимизация на парламентарната дейност

4.1. Граници на възможните решения

Трудно може да се очаква, че съществуват частични и краткосрочни решения, които биха довели до фундаментална трансформация на Народното събрание, водеща до съществено усъвършенстване на управленските процеси и дълготрайни резултати в борбата с организираната престъпност и корупцията. Такива биха могли да бъдат постигнати в резултат на цялостна институционална реформа, породена от натрупването на критична маса автентични граждански интереси. Поставен в цялостна корупционна среда, парламентът трудно би могъл да се реформира. Логично е обаче именно той да бъде източник на импулса за тази реформа предвид правомощията му да променя

институционалния дизайн на държавната система. Постигането на тази дългосрочна цел може да се способства от набор бързо приложими мерки, които да ограничат описаните дефицити на парламентарната дейност.

4.2. *Ангажиране на заинтересованите групи*

Пробив в борбата с корупцията и организираната престъпност може да се постигне единствено в резултат на обществена трансформация, в която Народното събрание може да изиграе ключова роля чрез създаването на нов тип косвени регулации, които да опростят институционалната система и да понижат нейния корупционен потенциал. Друг полезен ход на парламента е про-активната работа със заинтересованите групи в процеса на законотворчество. И в момента съществуват възможности тези групи да вземат участие при обсъждането на един или друг проект за закон, дори чрез свои представители да оказват пряко влияние върху законодателната работа в парламентарните комисии. Липсата на автентична гражданственост обаче прави този инструмент слабо употребявана алтернатива. Българското общество действа по-скоро реактивно, отколкото про-активно на една или друга законодателна инициатива. Ето защо парламентът не трябва да бъде просто отворен за сътрудничество със заинтересованите страни, но да ги идентифицира предварително и да ги въвлече в законодателния процес. Ако подобен маниер на работа бъде възприет, то той би представлявал своеобразно цивилизаторско усилие на парламента в период на обществена безизходица.

4.3. *Повишаване на качеството на законодателството*

В краткосрочен план могат да се направят няколко промени в правилника на Народното събрание, които да доведат до повишаване на качеството на законодателството.

4.3.1. *Съдържателно мотивиране на законопроектите*

На първо място е важно да се усъвършенства изискването, мотивите на предложенията да включват оценка на ефектите, включително и финансови, на законопроектите. Спецификите на борбата с престъпността и корупцията изискват изключително прецизно планиране на регулациите, което означава, че оценката на въздействието на всеки законопроект трябва да бъде много по-детайлна и задълбочена от тези, които се изготвят в момента. Изключително важно е да се предоставя ясен план за това колко ще струват предлаганите мерки, от къде ще дойде финансирането за тях и ако е за сметка на други сфери, как ще се компенсира свиването в тяхното финансиране.

Също така е важно, мотивите да съдържат много подробен план за администрирането на предлаганата регулация. Въпросите кой, как и с какви средства ще осъществява мерките в тази секторна политика трябва да получават много ясни отговори. Необходимо е да се въведе механизъм за контрол върху качеството на тези обосновки. Може да се предвиди например, връщане на законопроекта за допълване на мотивите от страна на водещата комисия по нейна преценка.

4.3.2. *Оценка на финансовите последици от предлаганите политики*

Добре е да се въведе практика, всички законопроекти да получават становище от комисията по бюджет и финанси. В момента едва около 30 на сто от законопроектите се обсъждат в тази комисия. Още по-малък е дялът на законопроектите, разпределяни за обсъждане в комисията по икономическата политика и комисията по труда и социалната политика. На този фон законопроектите, разпределяни за обсъждане в правната комисия устойчиво се увеличават в последните три парламентарни мандата. Причината за двойното покачване на техния дял в 41-вото НС вероятно е закриването на консултативния съвет по законодателство. Неоспоримо, законопроектите имат нужда от внимателен юридически прочит преди да бъдат приети, но едва ли комисията, съставена от народни представители,

които са интензивно ангажирани с други отговорности е най-удачният вариант. Препоръчително е да се създаде специализирана административна структура в Народното събрание, в която да се осигури рекрутирането на добре подготвени и мотивирани специалисти по право, които да извършват този преглед на законопроектите. Възможно е тази структура да намери място в един по-мощен отдел за парламентарни изследвания, който да предлага правна и политологична експертиза на народните представители, както предлага емпиричното изследване на РискМонитор.

Таблица 2. Разпределение на законопроектите в три от основните комисии на НС

ННС	Постоянна комисия								Законопроекти брой
	Бюджет и финанси		Икономическа политика		Труда и социалната политика		Правни въпроси		
	брой	дял (%)	брой	дял (%)	брой	дял (%)	брой	дял (%)	
39	237	20	123	10	75	6	214	18	1197
40	178	24	98	13	89	12	202	27	742
41	238	30	153	19	95	12	404	51	789

Източник: Народно събрание на Република България. Данните са актуални към май 2012 г.

4.3.3. Гарантиране на политическа отговорност

Изключително важно за качеството на законодателството е да се осигури политическа отговорност за взетите решения. Законодателният механизъм в момента позволява един законопроект да бъде изменен до неузнаваемост между двете четения и смисълът му да бъде изцяло изкривен. Така не само замисълът на вносителя, но и отговорността за приетата регулация се размиват напълно. По тази причина е добре да се ограничи възможността за фундаментални промени в законопроектите между двете четения, или ако такива бъдат позволени, то задължително да се изисква съгласието на вносителя. Също така е добре да се премахне възможността за обединяване на два или повече законопроекта, уреждащи една и съща материя в един общ, като се въведе принципът на алтернативно гласуване на предложенията. По този начин ще се запази волята на вносителя на законопроекта и ще бъде ясна отговорността по отношение на приетото законодателство, особено в случаите когато вносител е Министерският съвет.

4.4. Въвеждане на ефективен бюджетен контрол

Комисията по бюджет и финанси в българският парламент обикновено остава в сянката на министерството на финансите, както поради доминацията на управляващите мнозинства в нея, така и поради слабата ѝ експертна обезпеченост. Това лишава парламента от възможността за ефективна намеса при целевото планиране на бюджета и качествен контрол по неговото изпълнение. Реформата на този компонент от парламентарната работа е трудно постижима цел, защото управляващите трудно биха се лишили от дискрецията си върху такъв ключов сектор на държавното управление. Въпреки това нуждата от укрепване на експертния потенциал на тази комисия е важно условие за постигането на по-ефективно управление на публичните финанси и по-отговорна работа на администрацията в сектори с големи и тежки структури като борбата с престъпността.

5. Възможни решения чрез структурни подобрения

Оптимизацията на обичайната дейност на парламента би дала краткосрочни резултати, но дълбочината на проблема изисква в допълнение средносрочни структурни

решения, които да създадат необходимите предпоставки за активната роля на институцията в неговото решаване.

5.1. Систематичен парламентарен контрол

За да бъде ефективен парламентарният контрол в сектора за сигурност, трябва да бъдат институционализирани по-специални структурни решения при конституирането на контролните комисии. На първо място трябва да се гарантира паритет между представителите на управляващите и опозицията, защото надмощието на управляващото мнозинство до голяма степен обезсмисля наличието на контролните механизми. От друга страна, надмощието на опозицията крие опасност от политизиране на контрола и ненужда дребнавост. Въпреки, че също крие рискове като взаимно блокиране на управляващи и опозиция, респективно блокиране на контролния механизъм, балансът в състава на комисии създава предпоставки за политически диалог и търсене на консенсус. Експлицитното изискване за консенсус при вземането на решения в комисията може да се използва като компенсиращ механизъм при комисии, структурирани на пропорционална или друга непаритетна основа. Друго важно условие за постигането на по-ефективен парламентарен контрол е ограничаването на монопола върху дневния ред на комисията, чрез въвеждането на ротационно или колективно председателство.

5.2. Изграждане на специализирана администрация

Ефективният парламентарен контрол в сектора за сигурност изисква и сериозен експертен потенциал, с какъвто българският парламент в момента не разполага. Депутатите са политически фигури, които няма как да притежават опит в разнообразните сфери, в които парламентът упражнява контрол. Същевременно, ограниченият им мандат не позволява тяхната специализация. Ето защо, при осъществяването на контролните си функции, комисии разчитат на два основни източника на експертиза – от представители на контролираните агенции и от външни експерти. Това поставя контролиращите комисии в информационна и експертна зависимост от изпълнителната власт. За да бъде преодолян този проблем е необходимо да се развият специализираните администрации към парламентарните комисии, в които да бъдат назначавани служители с доказан професионален опит. Необходими са също гаранции, че тези структури ще бъдат устойчиви във времето и няма да бъдат съществено променени, в структурно и персонално отношение при смяната на управляващото мнозинство. По този начин парламентът ще придобие автономност по отношение на експертизата, което ще допринесе за по-адекватния парламентарен контрол.

5.3. Специализирана подкомисия по политиката за БОППК

Настоящото институционално решение в Народното събрание е за борбата с организираната престъпност да отговаря комисията по вътрешна сигурност, а за корупцията – специална постоянна комисия, в чиито ресор попадат също конфликтът на интереси и парламентарна етика. Изхождайки от убеждението, че организираната престъпност и политическата корупция са тясно свързани и са предмет на фокусирани усилия от правораздавателните органи, можем да определим това решение като неефективно. Конфликтът на интереси е частна проява на корупция, но в сегашният си вид третирането му е ограничено до народните представители.

За да бъде по-ефективно противодействието на организираната престъпност и корупцията е необходимо този ресор да се обособи в специализирана подкомисия към Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред, в която опозицията да има достатъчна тежест, и която да бъде натоварена с координиращи и контролни функции при разработването на съответните политики съвместно с МВР и прокуратурата. За да бъде

успешна работата на тази подкомисия е необходимо министърът на вътрешните работи и главният прокурор да бъдат ангажирани в нейната дейност, чрез редовни месечни доклади за напредъка на секторната политика и проблемите, които се нуждаят от съвместно решаване.

6. Дългосрочни решения чрез конституционни промени

Предложените краткосрочни и средносрочни мерки биха направили парламента по-активен и биха подобрили качеството на политиките. Качествено нова промяна обаче може да се очаква ако парламентът поеме по-голяма отговорност в този сектор. Такава представлява конституционното отделяне на прокуратурата от съдебната власт и включването и в изпълнителната власт, но при избор на главния прокурор с квалифицирано мнозинство от парламента. По този начин Народното събрание ще може да възлага конкретни задачи на прокуратурата, а при незадоволителни резултати ще бъде предвиден механизъм за отзоваване на главния прокурор. Най-удачен в това отношение е конструктивният вот на недоверие на главния прокурор. Когато парламентът свали политическото си доверие от действащия, той избира нов по стандартния ред с квалифицирано мнозинство. Така прокуратурата никога няма да остане без ръководство, а легислатурата ще разполага с механизъм за търсене на резултатност в борбата с престъпността и корупцията. Така ще се избегне силното концентриране на власт в Министерския съвет, който ще търси вече парламентарни механизми за взаимодействие с прокуратурата, които по правило са по-публични. Това ще доведе до по-голям публичен контрол. Ако такава мярка бъде предприета, ще бъде необходимо да се засили независимостта на съда. Най-доброто решение за това е съветът, който ръководи работата на съда да се избира пряко от всички съдии, без всякакви квоти от други институции.

Друг силен инструмент в ръцете на парламента за активно участие в тази секторна политика би представлявала възможността да се гласува вот на недоверие на отделни министри от кабинета, което би поставило вътрешния министър в положение на пряка отговорност към легислатурата. Това ще създаде стимули за по-отговорна и целенасочена работа на МВР.

Тези дългосрочни решения биха повлияли силно борбата с организираната престъпност и корупцията, но са много по-трудно постижими в сравнение с предходните две групи от мерки, защото изискват свикване на Велико Народно събрание. Същевременно парламентът е институцията, която би могла да генерира воля за това, стига парламентарно представените партии да постигнат консенсус по неговата необходимост, която става все по-очевидна в духа на общата несъстоятелност БОППК.

7. Обобщение

Трансформирането на Народното събрание в про-активен център за генериране на публични политики по принцип, и политики насочени срещу организираната престъпност и корупцията в частност, е нелека задача. Това не означава, че тя не трябва да бъде предприемана, дори напротив – към нея трябва да бъде подхотено бързо, но и отговорно. Схващането на парламентарната институция единствено като формален законодател е ограничаващо и първата стъпка към реформата е неговото отхвърляне.

Работата по законопроектите трябва да се усъвършенства чрез развитието на експертния и административен капацитет на парламента за да се превърнат законите в истински изразител на политическа воля за политическо действие и регулация. Същевременно трябва да се гарантира отговорността за взетите решения и да се предотврати възможността за фундаментална промяна в законодателната воля на Министерския съвет, като се ограничат възможностите за изменения между четенията. Ако парламентът не е съгласен с визията на кабинета, той може да предложи своя

алтернатива за реализация на предлаганата политика, вместо да изменя замисъла на правителствената инициатива.

Не на последно място, про-активното участие на парламента в процеса на правене на политики би останало безрезултатно, ако не се гарантира адекватен контрол по тяхното изпълнение. Парламентарният контрол не бива да се изчерпва с нарочното пленарно заседание в петък, а да се превърне в основна задача на парламентарните комисии към която да се подхожда отговорно. Експертното обезпечаване на парламентарната дейност би спомогнало за развитието на конструктивна ревизия на правителствената политика за сметка на злосторното идеологическо противопоставяне между управляващи и опозиция. Ако Народното събрание съумее да развие тези три основни функции в тяхната взаимна свързаност, то би се превърнало в източник на институционална промяна, която ще позволи качествено нови възможности за ограничаването на организираната престъпност и корупцията.

Тези мерки биха способствали за подобряване на работата на парламента в средносрочен план. Фундаменталното решение на проблема е свързано с по-трудно осъществими трансформации, включващи и конституционни промени. Нуждата от Велико Народно събрание обичайно тегне над всички проекти за реформи. Именно Народното събрание е институцията, която би могла да предприеме тежката политическа задача по неговото свикване, но за това е необходимо създаването на институцията в една про-активна политическа роля.

ПОЗОВАВАНИЯ

Георги Д. Димитров, Румяна Коларова и Стойчо П. Стойчев. 2011. *Роля на Народната събрание в борбата с организираната престъпност и корупцията (2001-2011)*. София: РискМониор.

Попов, Стефан. 2011. „Парадоксът на антикорупционните институции“ *RiskMonitor Policy Briefs 11/11*

Naim, Moises. 2012. “Mafia States: Organized Crime Takes Office” *Foreign Affairs May/June 2012*

THE NATIONAL ASSEMBLY AS A POLICY MAKER IN THE FIGHT AGAINST ORGANIZED CRIME AND POLITICAL CORRUPTION

Stoycho P. Stoychev

Abstract

Current research, commissioned by RiskMonitor Foundation shows that the Bulgarian National Assembly has still unutilized potential to play a significant role in overcoming serious problems concerning organized crime and political corruption. Based on the empirical findings, the current paper seeks solution of the fundamental problem with the passive role of the legislature in formulating and implementing policies aimed at organized crime and corruption. The paper tries to explain the magnitude of the problem and the impossibility of radical and permanent change without having thorough institutional reform. The paper offers a number of short-term, still applicable solutions that could restrict the negative effects of the National Assembly's work deficits. However, a completely new stage in the fight against organized crime and political corruption can be expected only as a result of grand institutional reform that prescribes the parliament a key role in this policy sector by making the Prosecutor general and the Minister of Interior subjects of parliamentary control.

1. Empirical evidence for the role of the National Assembly in the fight against corruption and organized crime

In 2011 as part of the project „New Policy Responses to Organized Crime: The Bulgarian National Assembly as a Proactive Policymaker”, funded by Think Tank Fund – Budapest, a research team of the RiskMonitor Foundation conducted an empirical study comprising of 20 in-depth interviews with experts in the subject of policy making against organized crime and political corruption (Dimitrov *et al* 2011). These experts are mainly top politicians, members of parliament and ex-ministers, directly engaged in the parliamentary work on these issues. A smaller part of the respondents are law experts and journalists with long-standing observation on the work of the National Assembly in this field. Object of study is the whole cycle of the political life and its inherent system of institutions that have direct relation to the parliamentary potential of participating in the policymaking on crime and corruption.

The research indicates certain qualitative change in the measures for preventing organized crime and political corruption. Although pretty problematically, formal party program intentions are turning into real political actions that include not only strategies and action plans but concrete legislative and institutional decisions. There are instances of direct engagement of the National Assembly in the implementation of such measures under parliamentary control, as well.

Nevertheless, permanent results can be expected not as a result of swarming new institutions of internal security. They require systematic interaction of existing agencies in a single institutional mechanism. In that respect, the parliament could play not only a significant role in goal setting and in providing necessary legislation, but in exerting thorough public control on the efficiency of the system, as well.

Based on the empirical findings, this paper demonstrates several problematic fields in the functioning of the National Assembly and offers short-term policy solutions. It is clear that ultimate solution of the problem with systematic corruption and serious crime requires much stronger effort, social transformation and overall reconsideration of the institutional system of the state. Although real, the available opportunities for increased efficiency of the parliament in

implementation of policies in this sector are still significantly limited by the macro-conditions, set by the mode of operation of the executive, the deep crisis in the judiciary and by the whole constitutional model. Only large-scale improvements in this institutional frame would radically increase the capacity of the National Assembly for more efficient participation in making and implementing policies for internal security. This aim is hardly achievable in short-term perspective. However, the parliamentary institution could generate an impulse for change that could be turned into a policy through the competences of the parliament to model institutions at least to a certain extent.

2. The inefficiency of the fight against corruption and organized crime: institutional reasons

2.1 State of the problem situation

During the last years the fight against corruption and organized crime succeeded in becoming a dogma in the social agenda in Bulgaria. Governmental and non-governmental structures, international organizations and foreign countries, the last collectively called “Euro-Atlantic partners” of Bulgaria are fighting with these vicious phenomena. Obviously NATO and EU members are deeply worried by the fact that a country unambiguously defined as a symbiosis of political corruption and organized crime, even as a mafia state (Naim 2012), by internal and foreign analysts, participates in these organizations and has access to decision the making processes.

Although policies for fight against organized crime and corruption are of primary importance in Bulgarian political and governmental discourse, assessment shows that satisfactory results are missing, if we use the politically correct formulation of the European Commission. The essence of the problem is the lack of real and meaningful results in this fight, despite the systematic pressure of the EC, USA and of several Western European countries. This shows that the attitude of the national, as well as of the supranational institutions represents a wrong set of measures and the system of policymaking in the fields of fight against crime and corruption could be unambiguously defined as defective.

At the input of the system is exerted external pressure for quantitative results, mostly number of convictions, including proposals for institutional and legal decisions. The next stage consists of hectic initiatives of the executive for implementation of the recommendations that formulate the institutional and the legislative solutions proposed from abroad inline to the administrative and legal procedures of the country. The resulting product is a number of bills introduced by the Council of Ministers and adopted by the National Assembly. The adoption happens without meaningful parliamentary reaction because a) the measures are proposed by the highly reputable Euro-Atlantic partners; and b) it is considered that they are responsibility of the executive. Next follows the phase of implementation of the measures where the incompatibility of the imported institutional and legislative solutions with the typical Bulgarian administrative practice becomes apparent. The procedure ends with complete fiasco in the judiciary phase where it is usually realized that despite the hectic activity, its product is unable to achieve the desired quantitative results.

The malfunctions of that system are figuratively rooted in its flawed transmission. The executive is prone to produce legislative proposals guaranteeing itself maximum power and minimum responsibility. This tendency is natural and expected but in well-functioning states it is successfully limited by the legislature. The lack of such limitations in Bulgaria allows the adoption of institutional and legislative decisions without clear vision for their implementation, their costs and any conception whether they will work at all. There is also a lack of indicators measuring the substantively important elements of each policy. In this broken transmission, the political accountability for failure of policies is blurred. On the one hand the executive is not

responsible because it had provided the measures, recommended by partners. The legislature is also not responsible, because it had adopted the measures without interfering and respectively without taking any responsibility. The administration is also not responsible because it obeys the law. The prosecution and the court are also not responsible because they implement the law. Therefore the problem lies in the unsuccessful transformation of policies into laws and in the subsequent control of their implementation, for which the parliament is liable itself.

2.2 Potential of the National Assembly for solving the problem

Given the extent of the external pressure, Bulgarian public remains surprisingly passive. Roads are blocked, real protest dramas break out on issues with agriculture, nature and parks, shale gas and nuclear energy, but we still have not witnessed any mass protest regarding the vast corruption scandals or the lack of results in the fight against organized crime. The reasons could be threefold:

2.2.1 First, the society could be tolerant to such social phenomena because of inherent cultural and civilizational specifics. Thinking in that direction however, we face the impossibility to offer solution to the problem and the only conclusion would be that Bulgarians are doomed to corruption forever.

2.2.2 Second is the societal incapability for recognizing political institutions as authentic enemy to organized crime and corruption because of the popular assumption of their coalescence with the state.

2.2.3 Thirdly, the society could perceive institutional measures satisfactory as they rapidly grow in number recently.

The last two options deserve special attention as they allow us to formulate applicable solutions to this social problem. In these two cases the solutions are connected with the National Assembly and its transformation into an efficient generator of policies addressing political corruption and organized crime.

At first sight, if we share the view that the state has been captured by organized crime and has turned its institutions into instruments for its own survival and benefit, the statement that the parliament could solve the problem sounds paradoxical. The reason is the fact that the parliamentary institution is embodied by the political parties, traditionally defined as strongly corrupt and associated with semi-criminal structures.

A sign of this social perception is the traditionally low trust and the high suspiciousness that the society express towards institutions. But that is the point where the potential of the National Assembly to influence the process is hidden. The parliament represents an arena for conflict between different, sometimes even oligarchic and criminal, interests shaped as policy options. The pluralistic character of the institution allows these interests to limit each other in parallel to top-down structures like the judiciary for example. Simply, the parliament is the only institution where opposition exists and that is horizontally organized in a way that via suitable institutional regulations would become a hardly achievable aim for criminal interests. In hierarchical systems, when the summit is corrupted, the corruption penetrates in all lower levels and becomes an expected norm of operation. The lack of hierarchy, combined with relatively important power resources and high level of publicity of the actions probably makes the parliament the most suitable institution for generating institutional reform.

Another possible reason for the lack of civil pressure is the society's perception that the measures taken by the government are adequate. This sounds paradoxical as well, given the permanent pressure for "satisfactory results" in the fight against crime, which dominates Bulgarian relations with western countries. In practice the government is actively taking measures but their variety is limited to the creation of new specialized institutions and regulations. Such are the Committee for confiscation of property, acquired by criminal activities, the State Agency for National Security, the Center for Prevention and Countering Corruption and

Organized Crime, the specialized court and prosecution, the law for civil confiscation, etc. However, such energetic measure-taking did not lead and still does not lead to the desired results and solutions. The lack of satisfactory results in the fight against corruption was recently acknowledged at the highest level in the Prime Minister's assessment of the work of the governmental center for anti-corruption policies BORKOR¹.

The dynamic but unsuccessful swarming of specialized institutions in the recent years shows that the measures taken so far are not fruitless. Apparently, the approach of the European Commission, the Western embassies and the Bulgarian government itself needs a revision. The essence of the problem is rooted in the way in which the measures are developed. Usually this process is not transparent, excludes public debate and consideration and is in line with models that are inapplicable in the specific Bulgarian institutional context. An eloquent example in this regard is the project BORKOR. Thought to be governmental center for policies, but constructed to work in a completely different administrative setting, the German one, the project underwent serious failure and the recognition of its failure seems to be a matter of time.

The problems connected with the capture of the institutions by corruption and organized crime and with the inefficiency of the measures taken against it are rooted to a significant extent in the present incapability of the National Assembly to play the role of an authentic generator of policies in general and of policies against corruption and crime in particular. The results of the profound empirical research conducted by RiskMonitor in 2011 among a large number of experts on this topic show that the institution might play a substantial role on the stage of goal setting, which is apparently pretty problematic and on the stage of providing legal provisions and public control for the efficiency of the measures for overcoming corruption and the spread of organized crime.

Given that the specific of this policy field requires long-term actions, it is very important that the work is done in a sustainable way, beyond the regular changes in the executive. Since succession in the parliamentary institutions is higher than those in cabinets, it is more suitable to address these long-term issues. Apart from this, there is active opposition in the parliament, whose main priority is to put forward and reason alternative policies. Therefore the parliament is the key arena for interparty competition, which not only contributes to the creation of better ideas for political decisions, but presupposes more transparent political process, as well. Transparency in turn is a counterpoint to the coalescence between organized crime and the state. Last but not least, the parliament possesses mechanisms for oversight and control over the implementation of public policies and their results, which if used effectively, contributes to the rationalization and the better protection of public interests in the process of political decision making.

In addition, the assumption that the problem with organized crime and corruption could be solved only by qualitative change in the existing institutional environment, without the creation of ineffective specialized institutions with overlapping functions is becoming more and more popular. The most radical visions include constitutional changes that relocate the prosecution office from the judiciary to the executive (Popov 2011). The qualitative change in the institutional and, moreover, in the constitutional settings of the state are hardly achievable given a passive parliament, which role is limited to formal coverage of the constitutionally imposed powers. Such a reform could be held only by a parliament that acts as a real political authority, understood in the context of modern representative democracy.

3.Reasons for the passiveness of the parliament

The answer to the fundamental question of why the parliament is not an active policymaker, as supposed by its authentic role, has three layers.

¹ <http://www.vesti.bg/index.phtml?tid=40&oid=4748371>.

3.1 Unauthentic political representation

First, there is a problem with political representation. The policies in a general sense are strategies for achieving specific political goals, corresponding to particular public interests, which are expressed by the parliamentary institution. So, adequate representation of interests is a prerequisite for efficient policymaking. Such representation requires on the first place existence of public interests and, on the second, effective channels for their articulation into political decisions. This is where the first flaw of the political representation in Bulgaria becomes apparent. Although having adopted the formal procedures for democratic representation, the Bulgarian society is pretty incapable of formulating specific civil interests. The lack of active civil society presupposes different role of the parliament. It is institutionalized as a body that performs governance serving not the addressee of the policies, but its subjects, the political parties.

The second flow of the political representation in Bulgaria derives from the parties. Nowadays the crisis in the political representation is a fashionable topic, however not very accurate. If such representation does not exist in its true sense, it could not fall into crisis. Bulgarian party system is typological example for the appearance of new parties hectically trying to convince the public that they are not parties *per se*. During the last ten years there is a growing tendency of strongly centralized parties to appear, disguised as civil movements. It could not be expected that in a country that suffers from serious economic and other social dependences, the civic consciousness will take over oligarchic interests and will reflect in a well-functioning systems of political representation. This makes corruption a due norm of behavior, which inevitably leads to flourishing organized crime.

3.2 Ineffective lawmaking

The second factor hindering the transformation of the parliament into a proactive policymaker is the quality of the legislative product. Although some experts claim that the bad quality of the legislature is a result of the low quality of the bills introduced by the Council of Ministers², the domination of the cabinet regarding legislative initiative is not undisputed. Data show that during the last 6 years the bills introduced by the National Assembly comprise about 47% (Table 1). Only in 2010 this share exceeds significantly 50%. This means that the parliament is just as active as the government in respect to the legislative initiative.

At the same time the data show that the share of the adopted bills is almost equal to the share of the cabinet's bills from the total. This indirectly shows that despite the internal dynamics of the process, the product of the legislative activity is dominated by the government, especially in the field of security³. This should not be considered a clearly negative phenomenon because the government, constituted by the cabinet and the parliamentary majority that supports it, takes the technical and the political responsibility for the implemented policies. However, the quality of that government is questionable and is often reduced to concerns about the quality of legislation. Part of the negative citizens' attitude towards the National Assembly reflects the general dissatisfaction with the legislative product. In this respect the current regulations of the organization of the National Assembly introduce premises for more effective lawmaking. Such are the requirements for a motivation of the bills and for approving the bills *an block* during the first reading, and the requirement for presenting of the introduced proposals by their depositors.

² Interview with former expert of the Parliamentary committee of legal affairs.

³ Unfortunately, here is no publicly available information for the number of adopted and rejected bills of the executive.

Table 1. Legislative activity in Bulgaria (2002-2012)

	Total number of bills	Bills of cabinet	Share (%)	Adopted*	Share (%)
2002	265	-		-	
2003	297	-		-	
2004	315	-		165	52
2005	168	9**		175	-
2006	102	53	52	210	-
2007	103	35	34	160	-
2008	324	148	46	165	51
2009	336	152	45	163	49
2010	282	167	59	174	62
2011	246	123	50	156	63
2012	115	46	40	38	33

Source: National Assembly of Republic of Bulgaria, State Gazette. Data compiled in May 2012.

*Data for adopted laws during the period are taken from the State Gazette, because of incompleteness of the database of the National Assembly. For the period 2005-2008 the adopted bills are more than the introduced bills, which might be a result of errors in the database of the National Assembly.

**For the part of 2005 that is coinciding with the mandate of the 39th National Assembly there is no data about the share of the bills, submitted by the Council of Ministers. During the mandate of the 40th National Assembly 9 of 22 bills were introduced by the Council of Ministers.

Despite these achievements, the lack of adequate professional administration presupposes bad quality of the legislation, most frequently measured by the necessity of amendments, immediately after adoption. The strong parliamentary institutions worldwide have very stable and highly trained administrations, which assess the possible effects of the proposed legislation, propose necessary adjustments, which after all allow the members of parliament to take the most informed decisions.

This is even more apt regarding the security sector, where specialized expertise and rich experience are needed. It would not be serious to expect the members of parliament to develop high-quality legislation on fight against the corruption and organized crime given only their own experience. This is the reason why Bulgarian parliamentarians rely mainly on the expertise of the administration and the Ministry of the Interior, which creates premises for adoption of legislation that serves specific unauthorized interests or that limits the rights of the citizens at the expense of the procedural freedom of the security departments.

It is logical that the administration that proposes changes in the regulation of its functioning will do it in way that maximally extends its powers and guarantees itself minimal responsibility. In order to be able to counteract, the parliament should have its own sources of expertise in order to take autonomous decisions. The lack of such sources could be explained with the widespread antagonism in Bulgaria against the expansion of the administration.

However, there is a more substantial reason for the lack of specialized parliamentary administration on security affairs. This deficit empowers a peculiar kind of lobbying, where the parliament is addressed by a single lobbyist, namely the security agencies. Deriving from the classic definition of lobbying, which is providing the decision maker with information on behalf of interested groups, we could say that intensive lobbying process occurs in fight against organized crime, although unregulated. There would not be anything bad in such a practice if all interested groups had the opportunity to take part in it. However, the specific characteristics of the sector do not allow this to happen. Citizens could not participate in this process because there is no regulation allowing it. Therefore it is still unclear who protects privacy and personal freedoms for example. There is no legal way for organized crime to get involved in the process

as an interest group. This means that the parliament should emancipate from the security agencies with regards to this kind of legislation by the creation of its own source of specialized information.

3.3 Inadequate parliamentary control

The third obstacle before transformation of the parliament into proactive policymaker is the lack of adequate parliamentary control on policy implementation. In Bulgaria, parliamentary control in most cases is understood as raising questions to ministers during a dedicated plenary meeting each Friday. This practice is sporadic and inefficient. In order to be meaningful, the parliamentary control should be institutionalized and systematic. This requires the formation of specialized parliamentary committees with exclusively control functions. They would provide opportunities for the opposition to influence the decision making.

In Bulgaria the practice for forming parliamentary committees on a parity basis with rotating leadership started only in the last parliamentary mandate. These are the committees that carry specialized control in the security sector under specific law. More efficient parliamentary control and achieving more accountable executive require further development of this mechanism and its distribution into other sectors as budget planning and economic policy.

Another substantial tool for parliamentary control, which remains largely unapplied, is the budgeting mechanism. It is a practice in Bulgaria that the security sector is budgeted on costs covering principle. Expenditures for maintenance of structures instead of mechanisms for achievement of goals are financed. Such a principle of budgeting demotivates the administration because it receives the means for its existence because of existence itself, regardless the work that had been done. If this practice does not change the parliament will continue to be adjunct to the executive. Strong legislative institutions like the American Congress for example, participate very actively in the policy budgeting process. This allows the legislature to set goals to the administration, to provide the necessary resources for their achievement, and to develop objective indicators for their implementation. If the administration does not succeed in achieving its goals or spend the provided resources in an unsuitable way, there might be serious threat of future funding refusal. This motivates the administration to work responsibly and to a high extent professionally.

4. Possible solutions through optimization of the parliamentary activities

4.1 Limits of the possible solutions

It can hardly be expected that partial and short-term solutions exist that could lead to fundamental transformation of the National Assembly, resulting in substantial improvement of governmental procedures and long-term results in the fight against corruption and organized crime. These can be achieved through general institutional reform, generated by the accumulation of critical mass of civil pressure. Situated in the overall corruption setting, the parliament could hardly be reformed. However, it is logical that it should be the source of impulse for such a reform, given its powers to change the institutional design of the governmental system. The achievement of this long-term goal can be facilitated by some rapidly administered measures that can limit the described deficits of the parliamentary work.

4.2 Engagement of interest groups

A breakthrough in the fight against corruption and organized crime could be achieved only as a result of social transformation in which the National Assembly plays a key role by the creation of a new type of indirect regulations that could simplify the institutional system and decrease their corruptive potential. Another useful option to the parliament would be the proactive work with interest groups in the process of lawmaking. Even now opportunities exist

for these groups to participate in the discussion of bills and to influence lawmaking directly in the parliamentary commissions by their own representatives. Yet the lack of authentic citizenship makes this instrument a rarely used alternative. The Bulgarian society acts more reactively than proactively to legislative initiatives. This is why the parliament should not be just open for partnership with the interest groups. It should identify them in advance and involve them in the legislative process. The introduction of such a model of lawmaking represents a kind of civilizational effort of the parliament in a period of social deadlock.

4.3 Improving the quality of the legislation

In the short-term, some changes in the regulations of the National Assembly increase the quality of the legislation.

4.3.1 Instructive motivation of the bills

On the first place, improvements in the requirement for motivation of the bills are necessary, that will lead to assessment of the effects, including financial, of the bills. The specifics of the fight against crime and corruption require very exact planning of the regulations, which means that the assessment of the effect of any bill must be much more detailed and profound than those currently prepared. It is exceptionally important that the administration provides clear plan of the costs of the proposed measures, how they would be financed and, if it is at the expense of other sectors, how the contraction of their financing would be compensated.

It is also important that the motives contain very detailed plan for the administration of the proposed regulation. The questions who, how and with what resources would implement the policies should be answered very clearly and transparently. It is therefore necessary that a control mechanism for the quality of these justifications is introduced. The leading committees should be able to return the bills to their depositor for additional motivation if the presented is considered insufficient, as well.

4.3.2. Assessment of the financial consequences of the proposed policies

It would be a good idea if the National Assembly introduces a practice that all bills are evaluated by the Budget and Finance Committee. Currently only 30% of the draft legislation is being considered by this committee. The share of the bills, distributed for consideration by the Economic Policy, Energy and Tourism Committee and by the Labor and Social Policy Committee is even lower. At the same time, the number of bills distributed for consideration by the Legal Affairs Committee is increasing steadily during the last three parliamentary terms. The reason for doubling their share during the mandate of the 41st National Assembly is probably the discontinuation of the work of the consultative council on legislation. Undoubtedly, the draft legislation needs thorough legal review before being enacted, but the committee composed of MPs intensively engaged in other responsibilities is hardly the most suitable option. Such legal review could be better carried out by a specialized administrative structure recruiting well-prepared and motivated law experts. Such structure could be placed in a larger department for parliamentary research providing legal and policy expertise for the MPs as proposed by the research findings of RiskMonitor (Dimitrov *et al* 2011).

Table 2. Distribution of the bills in three of the major committees of the National Assembly

Term	Permanent committee								Total Nr of bills
	Budget and Finance		Economic Policy, Energy and Tourism		Labor and Social Policy		Legal Affairs		
	number	share (%)	number	share (%)	number	share (%)	number	share (%)	
39	237	20	123	10	75	6	214	18	1197
40	178	24	98	13	89	12	202	27	742
41	238	30	153	19	95	12	404	51	789

Source: National Assembly of the Republic of Bulgaria. Data are current as of May 2012.

4.3.2 Guaranteeing political responsibility

Guaranteeing political responsibility for the taken decisions is exceptionally important for the quality of legislation. At present, the legislative mechanism allows bills to be considerably altered between the first and the second reading and its purpose to be completely biased. In this way not only the intention of the depositor, but the responsibility for the enacted regulation are completely blurred. For that reason it will be a good idea if the possibility of fundamental changes in the bills between the two readings is limited. If such occur, the consent of the depositor should be pursued. It would be also good if the practice of merging two or more bills dealing with the same matter is discontinued. This could be achieved by the introduction of alternative voting on proposals. In this way the will of the depositor will be preserved and the responsibility for the enacted legislation will be clear, especially in the cases when the depositor in the Council of Ministers.

4.4 Introducing effective budget control

The Budget and Finance Committee in the Bulgarian parliament usually remains in the shadow of the Ministry of Finance because of the domination of the governing majority in it and because of its weak expert support. This deprives the parliament of the opportunity to participate actively in the targeted planning of the budget and to enact high quality control of its implementation. The reform of this aspect of the parliamentary work is a hardly achievable aim since the government would not easily give away its discretion over such a key sector. However, the need for strengthening the expert potential of this committee is an important prerequisite for more effective management of public finance and more responsible work of the administration in fields with large and heavy administrative structure as in the fight against corruption and crime.

5. Possible solutions through structural improvements

The optimization of the everyday work of the parliament would provide short-term results, but the severity of the problem requires additional medium-term structural reforms that create the necessary prerequisites for the active role of the institution in its solution.

5.1 Systematic parliamentary control

In order to have effective parliamentary control in the security sector, special structural arrangements in constituting control committees should be institutionalized. On the first hand, parity between the representatives of the government and the opposition should be guaranteed. Domination of the governing majority to a large extent stultifies the presence of control mechanisms, while domination of the opposition brings unnecessary politicization and littleness of the parliamentary control. Although this setting hides a risk of mutual blocking between government and opposition and respectively deadlock of the control mechanism, the balance in

the composition of the committees creates prerequisites for political dialog and consensus. The explicit requirement for consensus in decision making in the committees can be used as a compensating mechanism in committees, structured on proportional or other non-parity principle. Another important requirement for achieving more effective parliamentary control is the restriction of the monopoly over the agenda setting by introducing rotational or collective leadership in the committees.

5.2 Establishing specialized administration

Effective parliamentary control in the security sector requires professional expertise, which the Bulgarian parliament currently does not possess. MPs are political figures who cannot be experienced in all the various spheres in which the parliament exerts control. At the same time their time-constrained mandate does not allow their specialization within the parliament. This is why, in exercising their controlling functions the committees rely mainly on two sources of expertise: representatives of the controlled agencies and external experts. This makes the controlling committees dependent on the executive on information and expertise. In order to overcome this problem, it is necessary that specialized administrations are established under the parliamentary committees, where only employees with proven professional experience are recruited. These administrations should be stable in time and their structure and staff should not be substantially altered during majority shifts. In this way the parliament will acquire autonomy in terms of expertise, which would provide for more adequate parliamentary control.

5.3 Specialized subcommittee on policies against organized crime and corruption

Currently, the Internal Security and Public Order Committee is responsible for the policies against organized crime, while policies against corruption are in the competencies of a specialized permanent committee, which is also in charge for conflict of interests and parliamentary ethics. Deriving from the assumption that organized crime and political corruption are narrowly connected and are subject of focused efforts of the law-enforcing agencies, this practice could be defined ineffective. Conflict of interests is a specific act of corruption, but in its current setting, its treatment is restricted to the MPs only.

In order to combat organized crime and corruption more efficiently, this policy field should be differentiated and laid in the competences of a specialized subcommittee under the Internal Security and Public Order Committee. It should have organizational and control functions in the development of the relevant policies together with the Ministry of the Interior and the prosecution. In order to be more effective the committee should have balanced composition with active participation of the opposition, and the minister of internal affairs and the chief prosecutor should be obliged to report the progress in the implementation of the sector policies before the committee on a monthly basis.

6. Long term solutions via constitutional amendments

The proposed short-term and medium-term measures would make the parliament more active and will improve the quality of the policies. Qualitatively new change, however, could only be expected if the parliament becomes more involved in this sector. Such change could come true with the constitutional separation of the prosecution from the judiciary and its inclusion in the executive, given that the Prosecutor general is elected with qualified majority by the parliament. In this way the National Assembly would be able to assign concrete tasks to the prosecution and when the results are not satisfactory enough there would be a mechanism for dismissal of the Prosecutor general. Most suitable in this case would be the constructive vote of no confidence of the Prosecutor general. This means that if the parliament withdraws its political trust from the incumbent, it is supposed to appoint new prosecutor through the standard procedure with qualified majority. In this way the prosecution can never be left without

leadership while the legislature will have a mechanism for pursuing results in the fight against corruption and crime. This measure will diminish the strong concentration of power in the executive, which will look for parliamentary mechanisms for interaction with the prosecution's office that are generally more public. This will also lead to better public control. If such a framework is adopted, the independence of the judiciary necessarily will be strengthened. The best solution is direct election of the council, administering the work of the judiciary by all the judges without any quotas for other institutions.

Another strong instrument in the hands of the parliament for active participation in this policy field would be the ability for a vote of no confidence in individual ministers, which will put the minister of the interior in position of direct responsibility towards the legislature. This would create stimulus for more responsible and targeted work of the Ministry of the Interior.

These long-term measures would influence strongly the fight against corruption and organized crime, but they are more hardly achievable in comparison to the previous two groups of measures, since they require convening of the Grand National Assembly. At the same time the parliament is the institution which could generate political will for such initiative given that the parliamentary represented parties reach consensus on its necessity, which becomes more and more obvious in the spirit of the general failure of the fight against organized crime and corruption.

7. Conclusion

The transformation of the National Assembly into a proactive policymaker in general and in the fight against organized crime and corruption in particular is not a simple task. This does not mean that it should not be undertaken. On the contrary, it should be addressed quickly, but also responsively. The perception of the parliamentary institution as just a formal legislative authority is restricting its functions and the first step towards reform is the rejection of this concept.

The work on the draft legislation must be improved by the development of the expert potential and the administrative capacity of the parliament in order to turn the laws into real expression of political will for political action and regulation. At the same time the responsibility for the political decisions should be guaranteed and the possibility of fundamental change in the legislative will of the cabinet should be prevented by limiting the opportunities for amendments between the two readings. If the parliament does not agree with the policy visions of the cabinet, it might propose its own alternative for implementation of the proposed policy instead of changing the idea of the government's initiative.

Not least, the proactive participation of the parliament in the process of policymaking would be fruitless if there is no adequate control of the policy implementation. Parliamentary control should not be limited to the plenary meeting on Friday; it should be transformed into a major task of the parliamentary committees and approached seriously. The development of professional expertise of the institution would contribute to the constructive revision of the government's policies, replacing the topical ideological clash between government and opposition. If the National Assembly succeeds to develop these three major functions in their mutual coherence, it would become a source of institutional change, which can allow qualitatively new opportunities for the restraint of organized crime and corruption.

These measures would contribute to the improvement of the work of the parliament in the medium term. Fundamental solution of the problem, however, could occur as a result of hardly achievable transformations that include constitutional reforms. The need for convention of Great National Assembly usually constrains all projects for reforms. However, the National Assembly is precisely the institution that can undertake the hard political task on its convening, which requires maturity of the institution in a proactive political role.

REFERENCES

Georgi D. Dimitrov, Romyana Kolarova & Stoycho P. Stoychev. 2011. *Role of the National Assembly in Combating Organized Crime and Corruption (2001-2011)*. Sofia: RiskMonitor.

Popov, Stefan. 2011. „The Paradox of Anti-corruption Institutions” *RiskMonitor Policy Briefs 11/11*.

Naim, Moises. 2012. „Mafia States: Organized Crime Takes Office” *Foreign Affairs May/June 2012*.

СТРАТЕГИЧЕСКИ КЛУБ ЗА БЪЛГАРИЯ И РЕГИОНА

Тодор Танев

Като последица от въвеждането на валутен борд през 1997 г. България е остров на фискална стабилност сред южноевропейските страни. Това е недостатъчна основа за успешното развитие на страната като член на европейското семейство. Необходима е решителна промяна на общественно-политическия модел, за да се преодолеят такива пречки, като корумпирана съдебна система, организирана престъпност, законова непредвидимост и пр. Проблемът е в това, че институциите, устроени по сегашния начин нямат способност да извършат ефективно такава промяна, поради невъзможността за надпартийна визия. В такъв случай вероятно след валутния борд трябва да бъде въведен и „политически борд”. Не става дума за вмешателство на европейските ръководни органи в управлението на суверенна България, а за създаване на „Стратегически борд”, създаващ онези допълващи се сценарии за далечното европейско бъдеще на България, които страната сама не може да произведе, но без които няма да има напредък. Предлага се създаването на такъв борд под формата на смесен българо-европейски Стратегически клуб „Евксиноград” по името на черноморската резиденция, символизираща местоположението на България на Балканите и Черноморския район. Европейска надпартийна дългосрочна гранд-стратегическа рамка за България може да пречупи омагьосания кръг, в който страната се задушава. Посочени са принципите, на които може да се основе Клубът, както и неговата проектна структура.

След стабилизиращия успех на валутния борд изглежда, че България трябва да направи следващата крачка, като приеме „политически борд” под една или друга форма. Без допълнителни политически мерки относителната финансова стабилност остава непълна основа за сериозна европейска интеграция. Политическите реформи са в застои и страната изглежда не е в състояние да се справи сама с корумпираната съдебна система и организираната престъпност.

Това не е онзи „политически борд” под формата на „строг контрол чрез механизъм за сътрудничество и проверка” на слабостите при подготовката за членство в ЕС на България и Румъния преди 1 януари 2007 г., обявен от председателя на Европейската комисия Жозе Мануел Барозу¹.

Разбира се, ние не говорим за каквато и да е намеса във вътрешните работи на една суверенна държава. Не става дума за някога широко разпространяваната идеята за незабавното въвеждане на такава форма на „политически борд” в България, която ще доведе до европеизация чрез жертване на националния суверенитет в полза на пряк европейски контрол². Подобна утопия обикновено се представя като инструмент за спасяване на България от собствените си политици, за много от които се подозира, че са свързани с организираната престъпност, а също и средство за българите най-после да започнат да живеят добре, техните права да са защитени, доброто управление на страната да е осигурено, а страната да има по-голяма сигурност. Подхвърляха се идеи да се открият подходящи форми за превръщане на България в първата европейска „федерална

¹ 1.1.2007 - България в ЕС, но с политически борд. *Sega daily*, September 27, 2006

² Любомирска, М. Политически борд за българските партии. *Novinar daily*, February 11, 2004

територия” чрез делегиране на централното управление на европейските структури, а даже и превръщането на страната в територия на пряко подчинение на институциите на ЕС³.

Понятието за политически борд следва да се отнася само до производството на дългосрочни европейски стратегически сценарии за България от независими международни и местни експерти, които да помогнат на държавното управление. Под това се разбира дългосрочна стратегическа визия, каквато до голяма степен липсва в България. Тя едва ли може да бъде създадена в рамките на българския политически модел, основан на господството на политическите партии и техните мандати с кратък живот. Липсата на държавна стратегия в най-широкия смисъл на това понятие води до хаос и непредсказуемост при политиките в не една област и особено в енергетиката, екологията, устойчивото икономическо развитие, образованието и др. Обратно, наличието на дългосрочна надпартийно политическо съгласие би могло да помогне решително за подобряване на позицията на България като член на европейското семейство.

Необходимостта от асистирано дългосрочно стратегиране не е уникална за България. Тя е характерна за по-широкия Черноморски регион. Идеята за „политически борд” изглежда приложима извън България. Нейни реални форми могат да бъдат експортирани в други страни, простиращи се от Западните Балкани до Кавказ, особено ако такъв експеримент в България покаже положителен ефект.

Валутният борд

През последните 50 години България има четири държавни фалита, три от тях по време на комунистическия режим (1960-61, 1977-78, 1987-89) и още един веднага след неговото рухване⁴.

Само последният фалит доведе до стабилност. От 1997 г. България е в условията на валутен борд. Той е институционализиран чрез Емисионния отдел на Българската народна банка, на който е поверена като основна функция поддръжката на пълно покритие с чужда валута на общата сума на паричните задължения на БНБ. Обменният курс на българския Лев е фиксиран чрез закон към германската Марка, а по-късно към Еврото. Валутният борд е проектиран по такъв начин, че валутните резерви да се равняват на значително повече от 100 % от паричната основа.

Следователно, обемът на валутните резерви е повече от достатъчен не само в сравнение с нивото на резервните пари, но също така и на по-широкото парично предлагане. Фискалният резерв играе важна роля за контролиране на паричното предлагане и поддържане на инфлацията под контрол. Благодарение на рестриктивната фискална политика и постигането на бюджетни излишъци, фискалният резерв на българските правителства е нараснал значително през последните няколко години, завършили с фискални излишъци. Ясно е, че валутният борд играе стабилизираща роля за фискалния резерв.

Особено важно е, че българската банкова система остава трайно стабилна след въвеждането на валутния борд. В неговия режим националната банка не може повече да играе ролята на кредитор последна инстанция на търговските банки. Въпреки това, в случай, че ликвидността на банковата система като цяло е изложена на систематични рискове, българската централна банка може да отпусне краткосрочни заеми на местни банки, които обаче трябва да бъдат изцяло обезпечени със злато, чуждестранна валута или други ликвидни активи.

³ Цитат в десетката: Време е за политически борд. E-vestnik.bg, July 22, 2008

⁴ Христов, Хр. Тайните фалити на комунизма. Сиела, 2012

Политическата стабилност е може би най-важната последица от валутния борд в България. Всички правителства от въвеждането на валутния борд в средата на 1997 г. са завършили своите четири годишни мандати без сериозни политически проблеми. Налице е широк консенсус сред всички по-големи партии в страната, че валутният борд ще остане в сила до присъединяването на България към Евророната.

Ето защо според изследването на професор Едуард Олтман, създател на формулата за изчисляване кога една организация ще изпадне в ликвидация, в момента България е постигнала нисък риск от фалит за разлика от други южноевропейски страни⁵.

Проблемът

Фискалната дисциплина в банковия сектор не гарантира цялостното развитие напред, а само възпира политическия регрес назад. Валутният борд не може да реши всички кардинални въпроси на развитието в България. Още повече, че валутният борд е строго национален проект, докато бъдещето на страната е резултат от развитието в по-широкия регионален и глобален контекст. Решителен прогрес може да се очаква, когато икономическият модел съответства на политическия.

Прекомерното влияние на политическите партии върху обществения живот води до повечето проблеми, които затрудняват развитието⁶. Моделът на парламентарна република с еднокамарен парламент, неясно описани президентски пълномощия и съдебна власт, обвързана от политическите назначения чрез квоти на останалите власти води до известна безконтролност на политическите субекти. Политическите партии в България имат сравнително широки възможности да провеждат интересите на икономически групировки, политически кръгове или даже чужди държави с традиционно присъствие в българската политика.

Подобен политически истеклишмънт благоприятства проявите на корупция, непостоянство и понижен капацитет на държавното управление. Той обаче има отрицателно влияние и върху бъдещето. Политическите партии са неспособни да изградят така необходимата гранд-стратегическа визия на нацията, възможна само върху основата на широко съгласие⁷. Получава се омагьосан кръг, при който партиите не могат да стратегират за нацията, а стратегическият дефицит, обратно, причинява закостенялост на лошите практики и политическа неефективност на държавното управление. Този кръг трябва да бъде разчупен.

Интерферирането на партизанската политика със стратегическия дефицит, скритите влияния отвътре и отвън, както и неререформираната съдебна власт създава огромно препятствие пред европейското развитие на България. Финансовата стабилност, осигурена от валутния борд е условие, но не и средство за преодоляването на този ефект. Прибягването до по-радикални конституционни промени е теоретично възможно, но практически нереалистично поради съпротивата, която подобна идея може да предизвика.

Изглежда обаче, че е възможен алтернативен път на постепенно подобряване на социално-политическата рамка на европейското развитие на страната. Вместо

⁵ България не е заплашена от фалит. Money.bg, Monday, November 5, 2012, http://money.bg/news/id_427119438

⁶ Тази проблематика е разгледана по-подробно в статиите Танев, Т. *Конституционни дилеми на свободните граждани*, https://picasaweb.google.com/albena.taneva/T_ARTICLES?authkey=Gv1sRgCJaziubR-L_NWA#5528567860209153570 и Танев, Т. *Партиите: към упадък или адаптация?* В: Сборник в чест на професор Георги Карасимеонов. Университетско издателство Св. Кл. Охридски, София, 2008.

⁷ Гранд-стратегия в по-ново време е понятие, което означава общата дългосрочна рамка на развитие на държавата, преди всичко на взаимосвързаните основни области на икономиката и сигурността. Гранд-стратегията е трайно конкурентно позициониране в глобален план.

досегашните опити за премахване на скритите влияния в българската държавност, корупцията и дефектите на съдебната власт може да се започне с разчупването на друго звено на порочния кръг – стратегическия дефицит.

Дългосрочна европейска стратегическа рамка за България, стъпила върху широко съгласие в международните среди и представяща най-добрите перспективи пред вземащите решение в българската политика и бизнес е онзи позитивен „политически борд“, който може да повлияе върху структурата на интересите и да пренареди позициите на властните субекти.

Българските стратегии

В областта на стратегирането категорично се забелязва ексцес на стратегически документи с претенцията да са оперативни стратегии и същевременно пълен дефицит на обща държавна гранд-стратегия за общественоекономическо развитие и национална сигурност в дългосрочен план. Съществуващият обем стратегически документи в България (над 200 са събрани и изложени на специалния сайт на Министерския съвет www.strategy.bg) не компенсират липсата на гранд-стратегия, а даже засилват проблема.

Единственият по-пълнен опит в това отношение до момента датира от 2007 г. Той не е български, а руски. Назван е Стратегическа матрица за развитието на Република България⁸. За съжаление той съдържа редица ограничения и непълноти и затова не може да служи за нищо повече от ориентир и източник на методологически поуки. Този опит е в разрез с основните съвременни виждания за създаване на гранд-стратегия на една държава – ограничаване на действието на параметрите от миналото при формиране на бъдещето, многовариантност на рамката (а не фиксирана „матрица“), постоянно изграждане и натрупване на стратегически значения (а не определяне на „големи“ крайни цели), широко обсъждане, експертно творчество на стратегически мрежи (а не авторство на учени) и пр.

В това време почти всички български документи с гриф „стратегия“ са всъщност планове, а план и стратегия са противоположности⁹:

План	Стратегия
Източник на плановете е обективното състояние на външната и вътрешната среда, както и проявяващите се тенденции на развитие.	Източник на стратегията е стратегическото намерение и възможните бъдещета.
Плановете имат ясен времеви хоризонт. Той не надхвърля повече от няколко години.	Стратегиите имат твърде далечен, пълзящ напред и затова неопределен времеви хоризонт (оперативните стратегии с фиксиран край са моментни конкретизации на подвижния хоризонт).
Плановете разпределят ресурси и подреждат действия: план-подредба.	Стратегиите осигуряват ресурси и фиксират приоритети: план-идея.
Плановете осигуряват ефективност.	Стратегиите осигуряват предимства.

⁸ Агеев А.И., Апостолов А.Г., Куроедов Б.В. Стратегическая матрица Болгарии от древнейших времен до середины XXI века.

⁹ По-подробно тази концепция е развита в Tanev, T. Efficiency and Effectiveness of Grand Strategy. In: Публични политики.bg, Vol. 3 No. 1, 2012

Значителна част от българските стратегически документи са по-скоро от вида на плановете, което ги отдалечава от изпълнение на по-сериозна стратегическа функция. За това незадоволително състояние на нещата допринасят различни фактори.

Един от тях е разпространяваната „Методология за стратегическо планиране в Република България”¹⁰ от април 2010 г., в която пряко се заявява, че „основните видове стратегически документи са стратегия, политика, програма, план и концепция” (?) и открито „се препоръчва всяка стратегия да има следната структура: анализ на състоянието на сектора, визия за развитието на сектора, водещи принципи при изпълнение на стратегията, стратегически цели на секторната политика, дейности за постигане на целите и очаквани резултати от изпълнението на предвидените дейности.” Тези постановки са доста подвеждащи: като източник на стратегията се поставя „състоянието”, а не намерението, визията следва като изненада (хрумване), водещите принципи следват едва на трето място, при това се вземат предвид единствено принципи „на изпълнението”, но не и на формирането на стратегическата визия, целите не са стратегически, а за публична политика, която има съвсем друга същност, в стратегията са включени дейностите и очакваните резултати като в най-обикновен план. В конструкцията на този документ личи почерка на френските му консултанти, възпитани в духа на френския етатизъм – философия, която надали подхожда на драматичния преход от еднопартиен монопол върху държавата и икономиката към демокрация и свободно пазарно стопанство.

Друг фактор, водещ до дефицит на стратегическо съдържание на документите, които би следвало да ръководят стратегическото управление на публичния сектор е начинът, по който те се формират. Министерства и ведомства, подчинени доста пряко на конкретна партия на власт се заемат или сами, със силите на своите няколко експерта или поръчват по свое усмотрение на познати агенции за социологически или икономически анализи създаването на стратегия за обозрим период от време, подобна на план. Каквато поръчката, такова и изпълнението. Експертите на министерствата разбират проблемите на сектора, но не са квалифицирани да създават стратегии, нито имат специално време за това извън запълненото с рутинни задачи всекидневие. Техният капацитет е достатъчен за това да претворят годишния план за работата на своето ведомство в текст, който да озаглавят „стратегия.” Самите поръчители на стратегически документ не очакват да получат нещо по-различно от „дългосрочен” план (под това обикновено разбират едва 3-5 годишен срок напред), тъй като са неподготвени да очакват нещо повече, което истинската стратегия може да им осигури. Стратегирането не е въпрос на интуиция на иначе интелигентни хора, познаващи проблемите на дадено ведомство. То иска специални познания, придобивани след сериозна подготовка.

Дефицитът на стратегическо съдържание в документите, предназначени да бъдат стратегии се дължи не само на ниската експертност на създателите в тясната област на стратегическите умения, която не може да се компенсира от високата им експертност по управлението на даден сектор на обществения живот. Жизненоважен елемент от създаването на стратегия е постигането на съгласие по нейното съдържание – съгласие междуинституционално, между управляващи и управлявани, между политици и експерти, национални и международни инстанции, между днешни и бъдещи поколения. Без тотално съгласие стратегията, предназначена по принцип да има продължителността на живота и силата на орел се оказва едnodневка, която няма време и сили да се осъществи. Ето защо цивилизованото отношение към стратегиите изисква процесите на тяхното формиране и осъществяване да съдържат като задължително условие систематично публично и експертно обсъждане. Особено ценна част на широкото обсъждане на стратегическите текстове е предварителното изчерпателно и съвместно консултиране на стратегическите

¹⁰ Методология за стратегическо планиране в Република България. Портал за обществени консултации. <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=90>

идеи с действителните представители на ключовите групи в конкретния стратегически процес. Създаването на стратегия е включващ, а не изключващ процес. За съжаление обсъжданията на стратегиите в България са по правило ограничени като съдържание и като представителство. Тук не става дума само за демократичността на процеса, а и за неговото качество, а именно дали процедурата при формиране на стратегията включва всички гледни точки и дали предварителният диалог води до взаимни отстъпки и концесии, нужни за постигането на съгласие. Разпространената практика на обсъждане на стратегии в България е запознаването на някои ограничени специални публики с вече създадения текст и изслушване на отделни мнения, които освен това рядко се вземат предвид. Целта не е дооформянето на стратегическата визия, а легитимирането на текста с минимални средства. Участници в подобни мероприятия на официалните власти са обикновено ограничен брой студенти и преподаватели от някой университет, а мястото – тържествената зала на въпросния университет. По-рядко се практикува поканването в централен хотел на конкретни специалисти по списък заедно с представители на масмедиаите. Затова пък обсъжданията на текстовете при представителите на властите, назначени политически да управляват конкретните обществени сектори са много подробни и изчерпателни. Всяка идея или всеки елемент на текста, който се прецени, че може пряко или косвено, актуално или потенциално да застраши хегемонията на съответната партия на власт бива незабавно отстранен. По този начин е крайно трудно, даже невъзможно да се създаде полезна стратегия примерно за административната реформа в България, която няма как да не почива върху принципа на Норкоут-Травелян за независимост на администрацията от политическата класа, спирането на политическите назначения и уволнение по високите етажи на администрацията или рекрутирането на административен персонал чрез меритократически методи.

Съветите от чужбина нерядко се възприемат като „необходимо зло” от вземащите решение за държавните политики. Реакцията обикновено е формалното внасяне в българските стратегически текстове на западни изисквания с цел да се избегнат санкции или, обратно, да се осигурят облаги, като например достъп до субсидии.

Следващ източник на стратегически дефицит в създаваните стратегически документи е това, че се създават единствено оперативни „стратегически” документи за управление на конкретни сектори или организации, като тези документи са без връзка помежду си. Разните „стратегии” и „политики” не само не са координирани помежду си, но и не са подчинени на по-общ политически проект, простиращ се отвъд текущите партийни мандати. „Политикът мисли за следващите избори; държавникът - за следващото поколение” е фраза, която разделя планирането от стратегирането в дадена страна¹¹.

Доколкото българското държавно управление с неговите оперативни стратегии разчита на някаква по-обща политическа платформа, за такава се приемат пряко общностните документи на ЕС, ООН и НАТО. Основният проблем на подобно частично стратегиране се състои в това, че никой общностен документ не може да замени липсващия национален. За още по-голямо разочарование европейското стратегиране от своя страна отдавна е блокирано заради брюкселската бюрокрация и кризата. Самият ЕС изпитваше още преди кризата остър стратегически дефицит, добре онагледен от несполучилата стратегия „20-20”. Тя не само приличаше на добри пожелания, не само претърпя фиаско веднага след непредвидената криза, но и имаше времеви хоризонт от само едно десетилетие напред – „лукс”, който никога страна от по-сериозните страни-членки не си разрешава, да не говорим за Турция, Корея и т. н., които мислят много десетилетия напред. Общностните политики, кристализиращи всъщност в европейски директиви в никакъв случай не могат да компенсират липсата на европейска стратегическа

¹¹ Приписва се на Джеймс Фриймън Кларк, американски просветител от XIX век

визия. Разочаровашо съвпадение е и фактът, че от известно време насам НАТО търси новия си стратегически облик, без да го е открил до този момент. Може да се търсят следите от стратегическа криза също и в ООН – организация, която изглежда не е забравила нищо старо и не е научила нищо ново след Студената война, когато е съдбоносно да се реагира по най-адекватен начин на явления, като тероризма и глобалната криза.

Същевременно обстоятелствата през последните години поставиха още по-остро въпроса за далекосрочната стратегическа визия на България. Руско-украинският газов конфликт показва тоталната енергийна зависимост на страната. Атенатът в Сараево постави в същата минута Стратегията за национална сигурност под въпрос. Кризата в световните финанси и ЕС отдалечиха страната от Еврозоната. Влизането в Шенген е отложено за неопределено време. Никоя европейска или световна политика не може да бъде приета като заместител на липсващата българска стратегическа перспектива.

Колко дълго може да се издържи без държавна гранд-стратегия? И на каква цена?

Страната продължава да няма своя генерална стратегическа визия. Нейната липса не може да бъде компенсирана от стратегиите на международните алианси, в която България членува. Членството в ЕС и ООН не е крайна гара, а начална спирка на ново държавно и културно изграждане. Но при съществуващата конституционна уредба заварените играчи в обширната „сенчеста зона”, подпомогнати в отрицателен план от дефектите на съдебната власт и съвсем недостатъчно в положителен план от стабилността в ниските икономически стойности изглежда, че не са в позиция да създадат надпартиен стратегически проект и още повече жизнестойчива гранд-стратегия.

Ситуацията на страната

Стратегическата рамка на развитие на България зависи от параметрите на ситуацията, в която се намира страната:

- България е член на ЕС и се възприема само по този начин от страните извън Европа, преди всичко САЩ, Китай, Япония, Южна Корея, Южна Африка и Бразилия. Затова всички проблеми на България се определят отвън като проблеми на ЕС. Такава позиция до голяма степен изключва възможностите за значими преки и независими договаряния на България със страни извън ЕС.

- Независимо, че членува в ЕС и че са минали над 2 десетилетия от краха на комунистическия режим България продължава да търпи последиците от негативно отношение и международната изолация, в която се намира от век насам. Инерцията от Първата и Втората Световна война при формиране на западните политики спрямо България се усеща не един и два пъти.

- Традиционното руско влияние в много сектори на обществения живот се запазва до ден-днешен. Самостоятелните решения на страната в ключови области се оказват понякога обвързани с руските интереси. Тази външнополитическа и икономическа асиметрия се възприема от Запада като даденост. Подобна пасивна позиция подхранва статуквото.

- България е в мъртвата хватка на външни и вътрешни сили от „зоната на здрача”, които нямат политическа или икономическа легитимност, но разполагат с огромна власт. Усеща се наследството на някогашната коминтерновска политика на Балканите, както и на мафии с източно поданство, на икономически мрежи в страната, произхождащи от някогашните секретни служби на комунистическия режим. Същевременно идеализмът на поколенията от българското възрождане и първите десетилетия на XX век не съществува повече.

- Като една от последните страни, освободили се от Османската империя България попада трайно в най-потърпевша позиция във водовъртежа на балканските национализми. Българите са раздвоени между страховете си от официалните политики на някои съседни държави и симпатиите си към съседните нации, техният начин на мислене и техният начин на живот.

- Независимо от историческите турбуленции и промените в политическата култура през изминалия век нагласите на българите към други култури, считани за противоположни, остават подчертано позитивни. Респект и уважение характеризират масовите настроения едновременно към Германия и Русия, Великобритания и Китай, ЕС и САЩ. Традиционно се хранят симпатии към Израел и някои арабски страни. Тази културна даденост по принцип крие положителен заряд, но той може да се прояви само ако служи на модерна гранд-стратегическа визия.

- Масовите настроения към миналото, настоящето и бъдещето са скептични, песимистични или нихилистични. Те се подхранват от чувството за „малка”, уязвима нация, лоша историческа съдба, системна бедност, непреодолима зависимост от мафия и пр., както и от действителни факти, като демографски срив, източена държавна хазна и дефицит на конструктивни стратегически идеи. страховете обаче съществуват главно на повърхността. Дълбоко в себе си отделният българин силно очаква да дойде по-доброто бъдеще, при това в обозрими срокове. Очакването не е пасивно, за своето бъдеще активно и ефективно работят все повече хора от различни слоеве.

Европейската перспектива пред България изглежда исторически най-оправдана, най-реалистична и даже единствена в сегашния транзитивен и кризисен контекст. България има потенциал да осъществи своето европейско бъдеще. Националната политическа система обаче няма способностите или възможностите сама да реагира по достатъчно ефективен и ефикасен начин на тази задача. След валутния борд, довел до икономическа стабилност са необходими съвместни усилия за създаване на жизнестойлива стратегическа рамка на развитието на страната като член на европейското семейство.

Липсващата гранд-стратегия

Трябва да се прави разлика между понятието гранд-стратегия в първоначалния му смисъл на неговия автор Базил Лидъл-Харт и съвременното по-широко понятие. Гранд-стратегията на едно общество е общата философия на неговото развитие. Тя е път, а не крайно състояние и затова няма срок на приложимост като обикновените оперативни стратегии на разни организации или обществени сектори, които конкретизират гранд-стратегията. Гранд-стратегията е източникът на мултипликационен ефект в развитието на едно общество като особен комплексен инструмент на държавното управление, чиято мисия е да осмисля всички по-конкретни действия и да ги синхронизира по начин, който ги прави максимално ефективни.

Вероятно следната матрица описва в достатъчна степен гранд-стратегията¹²:

¹² Идеите са развити с повече подробности в статията „Efficiency and Effectiveness of Grand Strategy”, „ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg” Vol. 3, No. 1 (2012)

		Морална икономия ↓	Политическа икономия ↓	
Цели	Насочени навътре →	Укрепване на европейската идентичност на нацията	Устойчиво икономическо и институционално развитие като държава -член на ЕС	Ефикасност
	Насочени Навън →	Глобално утвърждаване на националната култура като част от европейската ценностна система	Укрепване на националната сигурност и икономическата експанзия като страна - членка на ЕС	
Методи	Коопериране →	Култивиране на широко национално съгласие за проактивна евро-интеграция	Витализация на принципите на добро управление	Ефективност
	Конкуренция →	Глобална инициатива като страна - член на ЕС	Глобално устойчиво конкурентно предимство като страна - членка на ЕС	

Накратко, *гранд-стратегията на държавата формира възможно най-общата рамка за културно („морална икономия”) и икономическо („политическа икономия”) оцеляване, развитие и експанзия на националния модел в контекста на стратегическата интеграция с оглед стратегическата конкуренция.*

Гранд-стратегическото мислене и действие заема малък сектор от общия обем дейности в държавното управление. То всъщност е противоположност на всички по-ниски равнища на управлението едновременно – на оперативното стратегиране, на формирането и осъществяването на публични политики, да не говорим за планирането и оперативното управление. За разлика от всички други равнища гранд-стратегията тръгва от морала – водещите ценностни принципи, формиращи неповторимата национална специфика, за да ги превърне в основа на стратегическото коопериране с други държави и нации върху основата на споделени ценностни принципи в името на успешното конкурентно позициониране в глобален план. (Например Конрад Аденауер възкреси Германия за германците и за света, като започна първо с денацификацията, за да продължи заедно с

други лидери по-нататък изграждането на модерната европейска идентичност, в която позиционира германците.)

Гранд-стратегията изключва традиционното за управлението предварително еднократно поставяне на фиксирани цели. Вместо тях тя формулира, дооформя и адаптира общи целеви рамки. Това не е еднократен процес с край, а постоянен процес на постъпателно стратегическо развитие. Деветдесет и девет процента от ситуациите в управлението изискват обаче прилагането на рутинния подход на предварително фиксиране на застинали цели. Само стратегите на едно общество успяват подобно на Одисей да се „завържат за мачтата” и да се откажат от конкретното максимизиране в дадена ситуация (от „крайната цел”), за да открият хоризонта отвъд отделния максимум, а именно трайното екстремно развитие. Тази особеност на истинското стратегиране е известна като практически модел на формиране на стратегията в хода на самата стратегическа практика (“Strategy-as-Practice”)¹³.

Това различно схващане за стратегирането изисква от ръководителите, ако са стратеги, да изоставят класическата рационалност и вместо това да се заемат с проектирането на намеренията си за бъдещето, а не даденостите на настоящето. За разлика от планираното бъдеще стратегическото бъдеще не е функция на трендовете от миналото и параметрите на настоящето, а „скок” или „командировка” направо в бъдещето. То е поглед върху актуалната ситуация от позицията на намеренията за бъдещето, а не обратно – поглед върху бъдещето от позициите на обективните ограничения на историята.

Оттук и твърдото убеждение, че създаването на гранд-стратегия не е еднократен акт, а продължителен процес на постепенно натрупване на стратегическо съдържание и превръщането му в печеливш, гъвкав и жизнестойчив обществено-икономически и политически модел. Това изключва традиционния рефлекс в управлението да се прогнозира колкото може по-точно бъдещето, като на тази основа накрая се построи един-единствен твърд план, който не е повече от проекция на настоящето в бъдещето. Както може да се предположи, такъв подход е непродуктивен, когато става дума за действително далечни и широки хоризонти и когато управляваните процеси са изключително комплексни. И двете условия, затрудняващи планирането са налице в стратегическото управление на публичната сфера.

Изложените обстоятелства са причина гранд-стратегическото планиране да се основава на сценарии, а не на планове, при това на два или повече алтернативни сценария („алтернативни бъдещета”), сумарно покриващи всякакви възможности, а не на твърд план, който нито се стреми да предвиди, нито възнамерява да вземе предвид всички възможности. Затова създаването на гранд-стратегия е въпрос главно на сценарно планиране¹⁴, а не на традиционното планиране чрез екстраполация на съществуващите трендове в бъдещето, разчитащ на перфектна информация и липса на изненади.

„Няма план, който да е издържал още след първото стълкновение с врага.” Особено когато става дума за далечното бъдеще на цяла нация т. нар. неопределености¹⁵ трябва да бъдат вкарани във формулите на управление на първо място, а не да се пренебрегват. Ако непараметричното гранд-стратегическото проектиране взема все пак предвид параметри, това не са толкова параметрите на ситуацията (прочутото приложение на SWOT анализа), а параметрите на неопределеностите, които са съвсем не по-малко установими от всякакви

¹³ Valmra, E., E. Metsla, R. Rannus, M. Rillo. *Towards a Practical Model of Strategy-as-Practice*; Jarzabkowski, Paula. *Strategy as practice: Recursiveness, adaptation and strategic practices-in-use*; Jarzabkowski, Paula. *Strategy as Practice: An Activity Based Approach*; Whittington, R. *Strategy as practice*; Golsorkhi, D., Rouleau, L., Seidl, D. and Vaara, E. (editors). *Cambridge Handbook of Strategy as Practice*; etc.

¹⁴ Сценарното планиране е и научен метод, и изкуство, което е особено добре представено до момента от Пол Шумейкър и по-старите теоретици на метода Херман Кан, Михел Годар, Кеес ван дер Хейден и други ([Paul J. H. Schoemaker](#), Herman Kahn, Michel Godet, Kees van der Heijden).

¹⁵ Schoemaker, Paul J. H. *Profiting from Uncertainty*. Free Press, 2002.

други параметри. Чрез отчитането на неопределеностите стратегическото ръководство на държавата всъщност поставя под контрол производните на неопределеностите (т. е. на несигурността, неяснотата, неустановеността, неточността, неуточнеността) – управленското колебание, колебливостта, съмнението, уклончивостта, двусмислието, нерешителността, непостоянството. С други думи гранд-стратегията е обща рамка, в която алтернативни сценарии¹⁶ обхващат множество възможни развития, с които се съобразяват намеренията за бъдещето, върху които се постига съгласие.

Със своя произход в многовариантното бъдеще гранд-стратегията изключва онова, което трябва да се случва въз основа на представите за миналото или на политическите интерпретации на настоящето. Така формирането и следването на обществено-държавна гранд-стратегия изисква отказ както от „национални доктрини“, създавани главно от историци, така и от формулировки на „национален интерес“, налагани от различни политически партии. Важно е постъпателно да се постига модерна адаптивна, адекватна и перспективна национална идентичност, а не да се възкресяват неадаптивни, неадекватни и ретроспективни форми на историческа идентичност. Съвременна Германия е добър пример в това отношение.

Разбира се, с това не се пропагандира какъвто и да било исторически или национален нихилизъм. Напротив. Грижата за националната идентичност изисква определящата функция на миналото да бъде опазена от тенденцията към собственото ѝ саморазрушение поради склонност към налагане, експанзия, изолация или консервативно самоабсолютизиране. Националната идентичност е основна ценност, залегнала в гранд-стратегията, тъй като тя е основата на уникалната компетентност, която пък от своя страна е източник на трайно конкурентно предимство¹⁷.

Уникалната национална ценностна констелация може да бъде защитена само от гранд-стратегията, но това не означава, че двете съвпадат. Гранд-стратегията не е национална доктрина. Сегментът от общия „обем“ на гранд-стратегията, който заемат уникалните културни елементи и най-общите интереси на нацията (върху които няма спор) не може и не бива да надхвърля обема на другия сегмент, зает от модела на бъдещето (за който е постигнато достатъчно широко национално и международно съгласие). Миналото влияе достатъчно силно върху бъдещето, но не може едва ли не еднозначно да го определя. Същото важи и за настоящето – политическите интерпретации от него формират немалка част от бъдещето, но в никакъв случай онова, което желаем да се случва не трябва да бъде в плен на днешните партийни борби и мислене, заключено в рамките на отделни мандати. Васил Левски е създател на вековната българска гранд-стратегическа линия, наречена „чиста и свята република“, независима от поробители и освободители. В нейните рамки са се развивали различни конкретни „национални каузи“, всяка със своето време – Освобождение, Съединение, Обединение, Българска демокрация, а сега – Европейско членство. Всяка от тези доктрини съответства на напълно различна ситуация. Гранд-стратегията оцелява чрез подмяната на доктрините тогава, когато историческите обстоятелства се изменят и поставят изискване за промяна. Старите доктрини не може да бъдат съживявани без това да докара беда и нещастия¹⁸.

¹⁶ Schoemaker, Paul J. H. “Multiple Scenario Developing: Its Conceptual and Behavioral Basis,” *Strategic Management Journal*. Vol. 14: 1993, pp 193-213.

¹⁷ Например арменската Стратегия за национална сигурност полага арменската национална идентичност като основна ценност.

¹⁸ В тази връзка например впечатлението ми е, че съвременните стратегии на Република Армения имат немалко проблеми с властната и финансово състоятелна арменска диаспора по света, чиито членове са емигрирали преди много десетилетия и националното им съзнание е останало непроменено оттогава, които с парите и влиянието си днес се опитват да поставят на арменската държава романтични, националистични и въобще неадекватни цели в епохата на глобализация.

Величието на гранд-стратегията е да имаш няколко сценария, за да можеш да осъществиш непокътнати основните си намерения, следователно в това да нямаш един-единствен стопроцентово фиксиран подробен план за бъдещето. За разлика от алтернативните сценарии, които отчитат несигурностите и дават свобода на стратегическите намерения планът ще се окаже дори в най-добрия случай „троянски кон“ на самоограничението. Планът подчинява стремежите както на всевъзможни параметри от миналото и настоящето, така и на непълноценните прогнози чрез екстраполация на съществуващите трендове.

Гранд-стратегията на една нация е обвързана точно толкова с уникалния контекст на собствената култура и история, колкото със стратегическите развития в региона на света, в който съществува. Стратегическите намерения на България никога не са били независими от балканския контекст или района на Черно море чак до Кавказ. Ето защо създаването на българска гранд-стратегия и осъществяването на каквото и да било сценарно планиране по задължение трябва да обхваща въпросния широк контекст.

„Политическият борд“ за европейски страни в тотален преход като България е на практика „стратегически борд“ нито повече, нито по-малко. Трябва да се прави обаче абсолютно ясно разграничение между два диаметрално противоположни типа бордове¹⁹.

Първият е „борд – кутия“ (бих го нарекъл „борд – модел“). При него външна държава или алианс вземат на „буксир“ дадена страна, като налагат своята воля, своя модел, своите изисквания върху нея чрез своята очевидно доминираща власт. Това е борд-модел, равняващ се на наложена програма за безусловно изпълнение. България е била в режима на този тип борд поне няколко пъти – „борда-кутия“ на Коминтерна през 1923 и 1934 г. или съветския борд през 1944 г. Страната не се нуждае никога повече от такъв тип борд.

Вторият е „борд – фуния“ (него бих нарекъл „борд – стратегия“). При него повече от една държава „отвън“, споделящи общи ценности оказват влияние върху самостоятелното развитие на дадена страна чрез предлагане на тезаурус от идеи, при това вериги от последователни идеи от първа величина, съпътстващи развитието на въпросната страна. България се нуждае от такъв борд, ако наистина сама се е устремила към европейското семейство. Валутният борд е подобен по своята философия. Тук няма „буксир“, а подкрепа на вътрешни процеси, ако те са налице. Влиянието, за което става дума е контекстуално, а не моделно. Това е стратегическо влияние, катализиращо позитивни вътрешни процеси. То е възможно, ако упражняващите такова влияние външни страни съобщават сценариите на своите правителства, защото всички стратегии трябва да са вписани в голямата европейска стратегия. Възможно е в алианса, въздействащ върху стратегията на една страна да има водеща държава, но тя би трябвало да е съизмерима по своята величина.

Следователно съвременният европейски „борд“ за България се осъществява от страна на местни и международни стратези, не и на чужди държави, алианси или международни организации. Влиянието на националните елити и приятелските държави върху местното развитие е опосредено от стратезите, които те излъчват. Това влияние се съсредоточава единствено върху позитивните културни и идейни послания. „Стратегическият борд“ не може да бъде по никакъв начин намеса в държавното управление. Той е подпомагане на местните правителства в конструирането на стабилна и позитивна далечна перспектива на националното развитие и глобално позициониране тогава, когато такава перспектива не се появява по друг начин десетилетия наред поради трудностите на локалния политически и икономически преход.

¹⁹ Разграничението и терминологията са на г-н Илия Налбантов, експерт в МО

Методът

Методологията винаги следва идеята.

Държавната гранд-стратегия е непостижима, ако с нея се заеме планираща организация, назначена от правителство, политическа партия или друга институция на държавната власт: планирането (дори и назовано „стратегическо“) е толкова неудачно, колкото политическата поръчка. Друг въпрос е, че държавните институции трябва да участват в процеса на стратегиране от неговия вход до неговия изход.

Обратно, държавната гранд-стратегия е постижима, жизнестойчива и полезна, ако се твори от мрежа. Начинът на формиране на модерните публични политики в демократичните общества може да послужи като добра основа за конституиране на експертно-политически механизъм, който да разработва стратегически сценарии. Принципно погледнато, мрежите на политиките, творящи програмите за решаване на конкретни проблеми в публичната сфера се състоят почти задължително от агенти на трите регулиращи сфери – държавния, частния и гражданския сектор. Това обаче не е всичко. Добрите управленски практики в демокрациите показват, че е изключително важно прибавянето на чисто експертни екипи, както и международно представителство.

Всеки от тези сегменти на мрежите участва със своята експертиза и същевременно е освободен от функциите, за които има недостатъчен капацитет. Представителите на държавните институции, заинтересовани от решаването на конкретния публичен проблем най-добре превеждат създаваните идеи в решения и административни структури. Без това никоя политика не може да бъде формирана докрай и още по-малко – осъществена. Тук е редно да са представени всички държавни институции, които имат отношение по поставените проблеми, не само официално натоварените с тях ведомства, както повелява стандартното линейно мислене в политическото управление.

От своя страна представителите на частния сектор, както е добре известно, разполагат с алгоритмите на най-ефективните решения, включително и с ресурси, което е важно в условията на ограничения и криза. Нещо още по-важно за тях е, че политиката трябва да е в услуга на бизнеса и следователно мнението на бизнеса на по-ранен етап, когато се формират публичните политики води до по-голяма социална ефикасност.

Участващите граждански организации, движения и групи *ad hoc*, свързани с решаването на поставените проблеми допринасят за постигането на справедливост на решенията, както и за независимия обществен контрол в помощ на откритостта и отговорността на управленските процеси.

Нито държавните, нито частните или гражданските организации обаче разполагат с максималните експертни знания и ноу-хау, каквито могат да предложат специално формираните за съответната област съвети от експерти. Те са генератор на идеи, алгоритми и текстове, които подават на останалите участници за преценка, коригиране, доработване, допълване и, разбира се, практическа организация. Що се отнася до международните бордове (или съветници), те също имат двояка функция. От една страна международните експерти, политически деятели, стопански ръководители или обществени фигури добавят своя международен опит. Създаваните чрез тяхна помощ политики получават нужното съдържателно богатство. От друга страна същите политики придобиват по-голяма международна легитимност. Това е важно в епохата на глобализация и още по-важно за държавите – членки на алианси, обвързани от сериозни ангажименти за хармонизиране и синхронизиране на своите политики с общностните политики.

Може да се предположи, че експертните съвети и международните бордове са форма, която има още по-голямо значение за създаването на стратегически сценарии в сравнение с ролята им при формирането на конкретни политики. Първо, създаването на

гранд-стратегия е интелектуално творчество от най-висока категория, изискващо особено високи равнища не само на експертни познания, но и обща култура, интуиция и човечност. Второ, формирането на гранд-стратегия е продължителен процес на постоянно осмисляне на политиката и управлението на една страна, а не толкова създаване на конкретна управленска програма, както е при формирането на публични политики. Следователно експертните съвети и международните бордове тук играят основна роля, може би по-голяма от всеки друг участник в мрежите.

В това отношение има голяма разлика между мрежите на публичните политики и стратегическите мрежи, творещи гранд-стратегия. Ако България има достатъчен капацитет и известен опит в изграждането на мрежи на политиките, то положението със стратегическите мрежи не е такова. Не само гражданският и частният сектор не са достатъчно подготвени за участие в стратегически мрежи. Основният проблем е в държавния сектор, защото е твърде много обвързан с политиката (партии, власт, мандати) и твърде малко със стратегията (пространството отвъд политиката – надпартийното съгласие, добруването на идните поколения, нацията като цяло). Идеята за стратегическите мрежи може да изглежда твърде нова и в известен смисъл конкурентна на „чистата“ политика. Въпреки възможните реакции на скептицизъм и обструкция съществува контрапоз: широкото обществено и международно съгласие по кардиналните въпроси на националното съхранение, развитие и конкурентно позициониране в глобален контекст императивно изисква множественост на идеите, надпартийност и култура на доброто управление.

Институционализирането на подобен експертен съвет по формирането и развитието на гранд-стратегическа рамка за България на основата на сценарно мислене може да се осъществи най-добре под формата на мозъчен тръст. Продуктът, който се създава, е много особен и това налага уникално решение за институционализацията. Продуктът е множествен („сноп“ от различни сценарии, а не конкретна програма), безкраен (усилието няма ясно определима крайна цел, към каквато се стремят във всички други управленски ситуации), променлив (нужно е постоянно развитие на идеите, а не еднократно постижение или неговото серийно повторение), концептуален (задачата е да се осмисля държавното управление, а не да се управлява). Затова повечето видове експертни общности, които имат висока степен на формализация на вътрешните връзки, ясна структура или йерархия са неподходящи в случая. Социално-политическото творчество от стратегически мащаб изисква едновременно максимална свобода за индивидуалните участници (индивидуалност) и, обратно, необорими вътрешни мотиви за постигането на пълноценни колективни решения (кооперативност). Явно е, че такива качества притежават елитните форми на експертно творчество. Следователно постоянното генериране на българска гранд-стратегия е постижимо чрез редовно функциониране на свободен елитен мозъчен тръст – *Стратегически клуб за България на Балканите, Черноморския регион и в Европа*.

В Клуба следва да участват български, европейски и други експерти от висок ранг, желаещи да помогнат на българската нация и на по-широкия балкански и черноморски регион. Това са известни и изявени творчески личности с доказани способности и постижения, повлияли положително на живота на значими човешки общности, приятелски настроени към страната и района. Става дума за български и чуждестранни (преди всичко от Европа) макроикономисти, философи, писатели, футуролози, политолози, социолози, банкери, финансови анализатори, културолози, психолози, журналисти на свободна практика, експерти и т. н. Всички те трябва да притежават усет за бъдещето.

По възможност участниците в клуба трябва да нямат пряко участие в управлението на страната било то в миналото, настоящето или бъдещето. В състава на клуба е неподходящо да влизат партийни деятели от България или чужбина, както и персони,

жонглирали с държавните интереси (нещо различно от „националните интереси“) на България. Портретът на членуващия в Стратегическия клуб България изглежда като неутрален доброжелател, стойностен мислител, хуманист и филантроп, отговорен реалист, изобретателен футурист, личност с желание и непоклатима последователност в решението си да помага на България и региона въпреки вероятните обструкции срещу развитието на гранд-стратегия, пораждани постоянно и в сериозни количества в страната и извън нея. Това е фигура без желание за пряко въздействие върху българското политическо ежедневие.

Клубът не работи само за България, нито за региона. Той работи обратно и за Запада и Азия, от където има участници. Стратегическият клуб създава идеи, които спомагат в не по-малка степен на света да преоткрие Изтока на Европа и да роди не само интерес към него, но и стратегически идеи за изгодни системни контакти. Съживяването на семейство от източноевропейски и кавказки култури и превръщането им в пълноценни партньори е стратегическа задача не само за тези нации, но и за света. По-точно това е смислена задача за демократичните елити в света – местни и чуждестранни.

Принципите, които Стратегическият клуб трябва да спазва в името на успеха на своята мисия са най-малкото тези:

- Морал – ценностите, уникални за нациите и универсални за демокрацията са изходна точка при формирането на гранд-стратегии и стоят пред всякакви интереси. Утвърждаването на тези ценности е постоянната цел, която намира своето превъплъщение във всеки цикъл на пораздаване на стратегически идеи. Всички те имат смисъл в развитието и укрепването на модерна европейска идентичност за България и по-широкия балкански и черноморски район.

- Съгласие – нито утопията, наречена консенсус от една страна, нито неговата противоположност – властта, са подходяща основа за трайни, позитивни, градивни отношения в полза на националните и международните общности. Обратно – съгласието, национално и международно, е действителната почва за европейска гранд-стратегия за България.

- Справедливост – дългосрочните решения са стабилни само при условие, че са справедливи. Европа е най-пострадала от собствените си несправедливи решения, довели до войни, разруха и изоставане през XX век. Справедливостта не е абстрактно „равно третиране на равните“, а неравно третиране на неравните при условие, че защитаваната формула гарантира най-доброто бъдеще за всяка от взаимосвързаните страни, ощетени и печеливши в даден момент. Справедливостта за народите не е само историческа, идеща от миналото. Тя е още повече проспективна.

- Неутралност – Стратегическият клуб не може да взема страна в конкретни ситуации и да участва в политически противопоставяния, интерпретиране на факти и други частични и временни решения. Неговата задача е друга – най-доброто съвместно бъдеще за идните поколения.

- Благородство – европейският Ренесанс се гради на този принцип и той не трябва да се омаловажава в рационалистичното ни настояще, ако поставената цел е тъкмо възраждането на нация или регион. Клубът се състои от доброжелатели на България и района, а не просто от експерти. Духът на човечност, отзивчивост и доброволност са необходима предпоставка за тържеството на онова „повече“, което дава гранд-стратегията на далечното бъдеще в сравнение с която и да е политика, план или проект.

Ако се окаже обещаващ, опитът на такъв Стратегически клуб може да се разшири след време в по-широкия Балкани и черноморски район.

Стратегически клуб „Евксиноград”

В някои отношения стратегическият клуб трябва да носи общите черти на съществуващите „клубове” по света, заети с висша форма на стратегиране. Тяхната форма е гостоприемна за иновативното колективно творчество на елити. Спокойната, изолирана от дразненията на света атмосфера на редовните срещи в знакови резиденции е трудна за обяснение, но лесна за схващане идентификационна рамка на такива клубове. Кемп Дейвид или хотел „Билдерберг” са трайни символи на стратегически клубове.

Доколкото „българският” (балканският, черноморският) стратегически клуб, описван тук има аналогично действие, е повече от препоръчително той да се идентифицира с конкретно място с адекватно символно значение на българска, балканска и черноморска територия. Вероятно най-подходящо място е резиденцията „Евксиноград”²⁰. Този 120 годишен правителствен комплекс, уединен в разточителния си парк край бреговете на Черно море, само на няколко минути път от античния и модерен пристанищен град Варна е отдавна известен в Европа. Той е по-скоро символ на района от Дунав до Кавказ и от Ялта до Истанбул, отколкото свързан с българското правителство в София.

За разлика от много елитни стратегически клубове по света обаче, Българският клуб не е клуб на държавни ръководители. Неговите обсъждания и решения са публични, продуктите му са предназначени за използване в практиката на държавното управление в България и другаде. „Българският” клуб не решава кадрови въпроси на управлението или политиката, нито налага рецепти за практиката. Това го отличава съществено от политическите клубове, като „Билдерберг”. В „българския” клуб експертността е значително по-засилена. Ето защо предвид своите напълно обозрими и прагматични задачи „българският” клуб изглежда по-скоро като „мозъчни тръстове”, подобни на Hudson или Brookings.

Стратегическият клуб в България се налага да работи по няколко различни, допълващи се начина. На първо място това са общите срещи като при всички стратегически клубове, които систематизират и насочват работата му изобщо, на които се води организационния му живот, но също така се обсъждат кардиналните идеи и се вземат основните решения. На второ място обаче клубът изпълнява и ролята на мозъчен тръст. По тази причина той трябва да приема алтернативни на годишните срещи по-структурирани организационни форми на експертен съвет. С други думи между редовните му общи сбирки ще се налага организирането на сесии на „мозъчна атака” или „Делфи”, тъй като най-прогресивните форми на далекосрочно стратегиране предполагат комбинация от сценарно планиране и Делфи²¹. Освен всичко за разлика от други елитни клубове този ще трябва да разработва интензивно специфични стратегически документи и да има публикационна дейност. Това предполага наличието на постоянно работно тяло в него. Връзката с местни университети, частни изследователски и аналитични организации, европейски и световни научни центрове²² е неизбежна. Контингентът от учени, изследователи и аналитици, трайно или временно работещи за проектите на Клуба трябва да е постоянно налице.

Структурата на Клуба в такъв случай е желателно да бъде ядро и периферия. Това е нещо като „двукамарен” клуб, т.е. структура от два концентрични кръга, като тесния кръг

²⁰ <http://en.wikipedia.org/wiki/Euxinograd>; Официална интернет страница: <http://www.euxinograde.bg/>

²¹ von der Gracht, H. A., Darkow, I.-L. [Scenarios for the Logistics Service Industry: A Delphi-based analysis for 2025.](#)

²² Например The Institute for Futures Studies and Knowledge Management (IFK) at EBS, Universität für Wirtschaft und Recht, Germany that “educates tomorrow’s internationally knowledgeable and responsible elite.”

в ядрото изпълнява елитно-експертна функция, а широката периферия – изследователска и легитимираща функция.

Ядрото се състои от неговите членове – експерти, интелектуалци и мислители от чужбина, които могат съществено да допринесат за разработването на гранд-стратегическа рамка на страната. Тяхна задача е формирането и развитието на гранд-стратегическата рамка на България, преди всичко на опорните ѝ сценарии за дългосрочното бъдеще. Те участват в Годишна среща, както и в креативни сесии на експертни методи, преди всичко „Мозъчна атака” и „Делфи.” Броят на членовете не надхвърля даден брой с оглед неговата работоспособност и запазване на елитния му характер. Този брой трябва да се определи от участниците в първата Годишна сесия по предложение на международния инициативен комитет за създаването на Клуба. Тази сесия трябва да одобри и правилата за членуване и начина за приемане – за предпочитане това да е консенсусът.

В периферията са академичните, изследователските и гражданските организации. Те създават информационна база и разработват отделни елементи на стратегическите идеи по поръчка на членовете на Клуба. Отделно от ядрото и периферията функционира Секретариат, ръководен от Изпълнителен ръководител на Клуба, избран от членовете. Секретариатът организира и дейността на Клуба.

Самата дейност на стратегическия клуб протича като (1) Редовна годишна сесия в Резиденция „Евксиноград” и (2) Текущи проекти – разработки, съвместни заседания с правителства, сесии по интернет и пр. Текущите проекти се подпомагат от академичните и други организации от периферията вследствие на договорни отношения между Клуба като юридическо лице и тези организации. Спонсорирането на дейността на Клуба се осъществява от фондации (може да се учреди и специална Фондация „Стратегически клуб „Евксиноград”), българския и международният бизнес, централните и местни власти в България.

Основаването на Клуба може да стане чрез създаването на Инициативен комитет, който да извърши първоначален брейнсторминг за генериране на ясно предложение, идентифициране и покана на потенциални участници в Клуба, създаване на проекти за учредителни документи, предварително установяване на връзки с университети, частни и граждански сдружения в България и чужбина.

За генериране на идеи, проработване на варианти и натрупване на начална информация при учредяването на Клуба ще се извърши пилотен брейнсторминг с български експерти.

БИБЛИОГРАФИЯ:

Агеев А.И., Апостолов А.Г., Куроедов Б.В. *Стратегическая матрица Болгарии от древнейших времен до середины XXI века*. Издательский центр ИНЭС и Международной академии исследований будущего. Москва, София: Институт экономических стратегий, 2007.

България не е заплашена от фалит. Money.bg, Monday, November 5, 2012, URL: http://money.bg/news/id_427119438

1.1.2007 - България в ЕС, но с политически борд. Sega daily, September 27, 2006, URL: <http://www.segabg.com/article.php?sid=2006092700040000101>.

Цитат в десетката: Време е за политически борд. E-vestnik.bg, July 22, 2008, <http://e-vestnik.bg/4312>

Любомирска, М. Политически борд за българските партии. Novinar daily, February 11, 2004, http://novinar.bg/news/politicheski-bord-za-balgarskite-partii_MTIwMDs0OA==.html

Христов, Хр. *Тайните фалити на комунизма*. Сиела, 2012.

Министерски съвет на Република България. *Методология за стратегическо планиране в Република България*. Министерски съвет, Портал за обществени консултации. <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=90>, 2011.

Танев, Т. *Конституционни дилеми на свободните граждани*, https://picasaweb.google.com/albena.taneva/T_ARTICLES?authkey=Gv1sRgCJaziubR-L_NWA#5528567860209153570

Танев, Т. *Партиите: към упадък или адаптация?* В: Сборник в чест на професор Георги Карасимеонов. Университетско издателство Св. Кл. Охридски, София, 2008.

Hanke, S. H. *Reflections on the World's Monetary Mess*. A paper presented at the International Economic Conference: *Bulgaria and the World in Progress*; Sofia, Bulgaria (12 December 2012), sponsored by *Manger Magazine*.

Jarzabkowski, Paula. *Strategy as practice: Recursiveness, adaptation and strategic practices-in-use*. Aston Business School, Aston University, Birmingham. 2002.

Jarzabkowski, Paula. *Strategy as Practice: An Activity Based Approach*. SAGE Strategy series, 2005.

Whittington, Richard. *Strategy as practice*. New College, Oxford, In: Long Range Planning. Elsevier, Volume 29, Issue 5, October 1996, Pages 731–735

Godet, M. *From Anticipation to Action: A Handbook of Strategic Prospective*. Paris: Unesco, 1993.

Golsorkhi, D., Rouleau, L., Seidl, D. and Vaara, E. (editors). *Cambridge Handbook of Strategy as Practice*. Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

Ringland, Gil. *Scenario Planning: Managing for the Future*. Wiley & Sons, 1998.

Schoemaker, Paul J.H. "Scenario Planning: A Tool for Strategic Thinking," *Sloan Management Review*. Winter: 1995, pp. 25-40.

Kahn, Herman. *Thinking About the Unthinkable*. New York: Horizon Press, 1965.

Schoemaker, Paul J.H. "Multiple Scenario Developing: Its Conceptual and Behavioral Basis," *Strategic Management Journal*. Vol. 14: 1993, pp 193-213.

Schoemaker, Paul J.H. *Profiting from Uncertainty*. Free Press, 2002.

Valmra, E., E. Metsla, R. Rannus, M. Rillo. *Towards a Practical Model of Strategy-as-Practice*. Tallinn University of Technology, 2006

van der Heijden, Kees. *Scenarios: The Art of Strategic Conversation*. Wiley & Sons, 1996.

Tanev, T. Efficiency and Effectiveness of Grand Strategy. In: Публични политики.bg, Vol. 3 No. 1, 2012

Views on BG: Currency Board Brings Bulgaria Stability, Says Raiffeisen Report. Views on BG. Novinite.com, Thursday, January 31, 2008. URL: http://www.novinite.com/view_news.php?id=89916

von der Gracht, H. A., Darkow, I.-L. Scenarios for the Logistics Service Industry: A Delphi-based analysis for 2025. In: *International Journal of Production Economics*, Vol. 127, No. 1, 2010, 46-59.

A STRATEGIC CLUB FOR BULGARIA AND THE WIDER REGION

Todor Tanev

Abstract

As a consequence of the currency board introduced in 1997 Bulgaria became an island of fiscal stability among the South European countries. However this is an insufficient basis for further successful development of the country as a member of the European family. A decisive change in the socio-political model is needed if obstacles such as corrupt judicial system, organized crime, legal predictability, etc. are to be overcome. The problem is that the institutions set up as they are have no capability to make this change effectively given the impossibility for non-partisan vision. Therefore it is after the currency board that another “political board” should be introduced. By no means is it an interference of the European governing bodies in the governance of sovereign Bulgaria. The positive and realistic form of a “political board” is a “Strategic board” creating those complementary scenarios for the long-term European future of Bulgaria that the country itself is unable to produce alone and without which Bulgaria cannot make a decisive progress. The creation of such a joint Bulgarian-European board is proposed here in the shape of a Strategic club “Euxinograd” named after the 120 year old Black Sea governmental residence which symbolizes the Balkans and the wider Black Sea region location of Bulgaria. A European non-partisan long-term strategic framework for Bulgaria can break the vicious circle in which the country is suffocating. The principles on which the Club would be based as well as its design and structure are investigated.

After the stabilizing success of the currency board it seems that Bulgaria should take the next step by adopting some sort of political board. Financial stability remains an incomplete basis for deeper European integration without further political measures. Political reforms have stalled and the country seems not to be able to cope alone with the corrupt judiciary and organized crime.

This is not a “political board” in the form of “strict control through a mechanism for cooperation and verification” for weaknesses in preparation for the EU membership of Bulgaria and Romania before 1 January 2007 announced by the President of the European Commission Jose Manuel Barroso¹.

Of course, we are not talking about any interference in the domestic affairs of a sovereign state. The notion is not about the once widely discussed idea of introducing a form of “political board” in Bulgaria that would lead to Europeanization through the sacrifice of national sovereignty in favor of direct European control². Such a utopia is usually presented as an instrument for the rescue of Bulgaria from its own politicians, who are fused with organized crime, and a means for Bulgarians to finally start living well, have their rights protected, secure good governance for the country and a more secure state. Ideas have been proposed for suitable ways of turning Bulgaria into the first European “federal territory” through delegation of central governance to the European structures or even by converting the country into a territory directly subordinate to the EU institutions³.

The notion of political board should refer only to the production of long-term European strategic scenarios for Bulgaria by independent international and local experts to assist the governments of Bulgaria. This long-term strategic vision is largely missing in Bulgaria. It would be difficult to create it within the Bulgarian political model, which is based on the dominance of political parties and their short-lived mandates. The lack of a state Grand Strategy in the broadest

¹ 1.1.2007 - България в ЕС, но с политически борд. *Sega daily*, September 27, 2006

² Любомирска, М. Политически борд за българските партии. *Novinar daily*, February 11, 2004

³ Цитат в десетката: Време е за политически борд. *E-vestnik.bg*, July 22, 2008

sense of this term leads to chaos and unpredictability in policies on energy, ecology, sustainable economic development, education, etc. Conversely, the existence of long-term non-partisan political consent can decisively help the improvement Bulgaria's position as a member of the European family.

The currency board is the single most powerful example so far of what needs to be done in the political sphere if the negative effects of localism in it are to be filtered out. Allegorically speaking, "*the Bulgarian government must refrain from printing money with no coverage*" in exchange for receiving stability and growth.

The need for assisted long-term strategizing is not unique to Bulgaria. It is typical of the wider Black Sea region. The idea of a political board seems applicable beyond Bulgaria. It can be exported to other countries stretching from the Western Balkans to the Caucasus, especially if such an experiment shows a positive effect.

The Currency board

Over the last 50 years Bulgaria has four state bankruptcies, 3 of them during the communist regime (1960-61, 1977-78, 1987-89)⁴ and the one immediately after it.

Only the outcome of the last one results in stability. Since 1997 Bulgaria has been operating under a currency board. It is institutionalized through the Issue Department of the Bulgarian National Bank, whose primary function is defined as maintaining full foreign exchange coverage for the total amount of the BNB's monetary liabilities. The exchange rate of the Bulgarian lev was fixed by law to the deutschmark and later to the euro. The currency board was designed so that foreign currency reserves equal much more than 100% of the monetary base.

Hence, the stock of foreign currency reserves is more than adequate not only compared to the level of reserve money, but also to the broader money supply. The fiscal reserve plays an important role in controlling the money supply and keeping inflation in check. Thanks to restrictive fiscal policy and the pursuit of budget surpluses, the government's fiscal reserve has grown substantially over the last couple of years. Thus the last few years have all ended with fiscal surpluses. Clearly, the currency board plays a stabilizing role of fiscal reserve.

More importantly, the Bulgarian banking system has remained stable since the introduction of the currency board. Under a currency board arrangement, domestic central banks can no longer play the role of the lender of last resort for local commercial banks. However, in case of systematic liquidity risks to the entire banking system, the Bulgarian central bank can extend short-term loans to local banks which must be entirely collateralized with gold, foreign currency or other liquid assets.

Political stability is perhaps the most important consequence of the currency board in Bulgaria. All cabinets since the introduction of the currency board arrangement in mid-1997 have completed their four-year terms without any serious political problems. There is wide consensus among all of the bigger domestic parties that the currency board will be kept in place until Bulgaria's accession to the Eurozone.

This is why currently Bulgaria has a low risk of sovereign default, unlike other southern European countries, according to Professor Edward Altman, the creator of the formula that calculates how long it takes a company to go into liquidation⁵.

⁴ Христов, Хр. Тайните фалити на комунизма. Сиела, 2012

⁵ България не е заплашена от фалит. Money.bg, Monday, November 5, 2012, http://money.bg/news/id_427119438

The problem

Fiscal discipline in the banking sector itself does not ensure overall progress; it only deters discouraging political regress. The currency board cannot solve all the cardinal issues of Bulgaria's development. Moreover, the currency board is a strictly national project, while the future of the country is the result of developments in the wider regional and global context. Decisive progress can be expected only if the economic model is accordant with the policies of Bulgaria's government.

The undue influence of political parties on public life leads to many problems that hinder development. The Bulgarian model after 1991 of a parliamentary republic with a unicameral parliament, presidential powers vaguely defined and the judiciary being bound by political appointees on the basis of quotas of the other two powers has led to some degree of uncontrollability of key political actors. Political parties in Bulgaria have a relatively wide range of opportunities to pursue the interests of hidden economic groups, political circles or even foreign countries with traditionally strong presence in Bulgarian politics.

Such a political mainstream favors corruption, volatility and reduced administrative capacity of the government. Moreover, it has a negative impact on the future. Political parties are unable to develop the much-needed grand-strategic vision of the nation, possible only when grounded in broad public and political consent. The result is a vicious cycle in which the parties cannot strategize for the nation and, reversely, the strategic deficit thus accumulated causes the rigidity of bad practices and inefficient political governance. This cycle must be broken – the sooner the better.

The interference of partisan politics with strategic deficit, the hidden influences from inside and outside as well as the unreformed judiciary create a huge obstacle for the European development of Bulgaria. The financial stability provided by the currency board is a condition but not a means to overcome this effect. Resorting to more radical constitutional changes is theoretically possible but practically unrealistic because of the resistance that such an idea can provoke among all political parties.

However, the alternative path of gradual improvement of the socio-political framework of European development seems quite realistic. Instead of relying only on the inefficient direct attempts to remove hidden influences and corruption of the judiciary, a brand new approach can be started, that is, breaking the vicious circle of strategic deficit.

A long-term European strategic framework for Bulgaria following a broad consensus of the international community, offering the best prospects for decision makers in Bulgarian politics and business is the real “political board” that can reshape the current structure of interests and reposition the now existing power constellations.

Bulgarian strategies

As far as the Bulgarian strategic management in the public sector is concerned, there is a clear-cut excess of strategic documents accumulated so far (numerous documents pretending to be sectoral strategies). At the same time there exists a complete deficit of a general long-term strategy for socio-economic development and security. The large volume of “strategic” documents in Bulgaria does not compensate the lack of such grand strategy (some 200 documents were collected and exposed on a special site of Council of Ministers, www.strategy.bg). On the contrary, the way those documents were developed creates an even bigger problem.

The single effort for creation of a grand-strategic framework for Bulgaria so far dates back to 2007. It is not Bulgarian; it is Russian. It was named “Strategic matrix for the

development of the Republic of Bulgaria”⁶. Unfortunately, it contains a number of gaps and limitations and therefore cannot serve as anything more than a methodological lesson of what should not be done. This attempt strays from the basic modern ideas about the contents of grand-strategy of a country such as a reduced role of parameters of the past in shaping the future, a multivariant frame instead of a fixed “matrix,” systematic accumulation of strategic meanings instead of fixed end-goals, broad public discussions from the very beginning of the formation of the grand strategic framework instead of strategizing in isolation, expert networking instead of individual authored work, etc.

Moreover, almost all Bulgarian documents marked “strategy” are actually plans. However, plan and strategy are opposites⁷:

Plan	Strategy
The source of plans is the objective situation of the external and internal environment and the trends of development.	The source of strategy is strategic intent and possible futures.
Plans have a clear time horizon. It does not exceed just few years ahead.	Strategies have a very distant, “rolling forward” time horizon which is therefore indefinite.
Plans allocate resources and put actions in order: layout plan.	Strategies provide resources and fix priorities: conceptual plan.
Plans provide efficiency.	Strategies provide advantages.

The closedness of most Bulgarian strategic documents to plans drives them away from playing a more serious strategic role. Various factors contribute to this unsatisfactory state of affairs.

One factor is the so-called “Methodology for Strategic Planning in the Republic of Bulgaria” from April 2010. It is directly stated in it that “the main types of strategic documents are strategy, policy, program, plan and concept” (?) and that “it is recommended that each strategy has the following structure: analysis of the state of the sector, vision for the sector’s development, guiding principles for implementation of the strategy, strategic objectives of sectoral policy, actions to achieve the objectives, and expected results from the proposed activities.”

These formulations are very misleading to those who follow them in order to create a long-term general strategy and not simply a government plan. For example, in this document it is the objective state of affairs (the objective situation) rather than the subjective strategic intention that is considered the source of a strategy. Apparently “vision” is perceived as stemming from the scan of the running situation – however, visions do not emerge from the application of SWOT analysis and the like. As described in the document, strategic vision comes as a surprise. Furthermore, the authors of the instructions have not placed the strategy’s guiding principles at the forefront of the document, but rather in third place. However, principles may only hold a leading position. They are not a subordinate of the objective situation. The authors have in mind only principles of “performance” and not principles guiding the formation of a strategic vision. The goals considered in these instructions are in fact not strategic, but regular public policy goals. Also, strategy as described in the document includes a “set of activities” and “expected results” exactly as a simple plan does. Action plans and planned specific results are hardly

⁶ Агеев А.И., Апостолов А.Г., Куроедов Б.В. Стратегическая матрица Болгарии от древнейших времен до середины XXI века.

⁷ This concept is developed in more detail in Tanev, T. *Efficiency and Effectiveness of Grand Strategy*. In: Публични политики.bg, Vol. 3 No. 1, 2012

elements of a strategy. The style of thinking of the French co-authors of this document is quite apparent in the overall approach to strategizing which follows the spirit of French statism. This philosophy does not suit the current needs of Bulgaria as a country escaping from the statism of its socialist past, experiencing a dramatic transition from one-party monopoly over the state, the economy and civil society toward democracy and free-market economy.

A different factor that also leads to lack of strategic content within Bulgarian “strategic” documents is the way in which they are created. Ministries and departments that are directly subordinate to the party in power make efforts to create “strategies” for the coordination of centralized government management of different sectors of public life. Such documents are government plans for management of public sectors for the time of the political mandate of the ruling party, not real strategies. These “strategies”, or plans, are created either by the apparatus of the ministry in charge with the public sector, or by sociological agencies or institutes of economic analysis hired by the ministries on the basis of political or economic ties. The product created in this way cannot exceed the limitations of what has been expected initially by the officials who order the strategy. The “strategies” thus formulated bear all faults of short-lived partisan politics. The experts working in each ministry are familiar with the problems of the particular sector being managed; however, they are neither qualified at all to develop strategies, nor have sufficient free time after completing their everyday routines. In other words, the officers working in ministries possess capacity that is sufficient only for the conversion of routine annual plans of their ministries in texts entitled “Strategy.” Those who have ordered the strategic document do not expect to receive anything other than “long-term” plan (this usually means just 3-5 year period ahead) because they are unprepared to expect anything more than that. They are largely unaware of what a true strategy can provide. Strategizing is not a matter of intuition of otherwise intelligent people. It requires very special knowledge acquired after long and serious preparation.

The lack of strategic content in the documents intended to be strategies is due not only to the lack of strategic skills of their authors – a shortage that cannot be compensated by their awareness of the problems existing in the public sector in which they work. A vital element of real strategy formation is the achievement of broad consensus on its content: consensus in the form of interagency agreement on key issues, a consent between rulers and ruled, between politicians and experts, between national and international bodies, between present and future generations. Without the fundament of such consent, any strategy designed in principle to have longevity and power appears to be, in practice, short-lived and ephemeral and lacks the time and energy to unfold. This is why the civilized attitude towards strategies requires systematic public and expert consultation during their formation and realization. The thorough and conscientious consultation of all strategic ideas with actual representatives of key stakeholders in the strategic process is a crucial part of the broader initial discussions on strategic issues.

Creating strategy is an inclusive and not an exclusive process. Alas, public discussions of strategies in Bulgaria are limited both in terms of representation and contents. The idea is not about violation of democratic rules. Botched public discussions on strategic issues result inevitably in a lower quality of strategic ideas generated by isolated expert groups appointed by political parties. The principle of consent is significantly ignored. This issue is crucial. If all important perspectives are considered in a preliminary dialogue, then this would lead to mutual concessions needed to secure rich content of the strategic concept being developed. The emerging strategy would thus become efficient and durable. However, the widespread practice of discussing strategies in Bulgaria is to familiarize some selected audiences with an already existing text. If new ideas are still born by chance at such discussions there is neither time nor mechanism for their systematic development and incorporation in the “strategy” discussed. It seems that the creators of the strategic text aim exactly at sabotaging the “uncontrolled” (from their point of view) expansion through directed discussion of the strategic content planned. The

goal being pursued by such *post factum* discussions is not shaping the strategic vision but rather legitimating the ready text at minimum cost. Typical participants in such events organized by the authorities are usually limited numbers of students and university professors gathered in the main auditorium of the given university. A less common practice is organizing meetings with selected experts together with representatives of mass media in a centrally-located hotel in the capital city.

A different type of “real” discussions is organized in parallel to the official ones above mentioned. These are the hearings of top officials at the ministries with the experts who authored the draft strategic texts following the authorities’ instructions. These debates are very detailed and comprehensive. Any idea or any part of the text that is deemed either directly or indirectly, actually or potentially threatening the hegemony of the party in power is immediately removed. It is therefore extremely difficult, if not impossible, to create lasting and efficient strategies in this setting. For instance, it is hardly possible that a meaningful strategy for administrative reform in Bulgaria is formulated today if it is based on the famous Northcote-*Trevelyan* principle of separation of public administration from the political class by suspension of political appointments as well as political dismissals of higher ranking civil servants and by recruitment of administrative staff on merit basis.

Advice from abroad is often perceived as a “necessary evil” by those making decisions about government policies. The reaction that follows is usually the formal inclusion of texts containing Western strategic requirements in the Bulgarian documents so that penalties are avoided or, conversely, certain benefits are secured such as access to grants.

The next source of strategic deficit in “strategic” documents is that they are created for the simple reason of operational management of specific problems within particular public sectors or organizations. The “strategies” are dispersed over a great variety of separate issues and therefore they are unrelated to one another. Not only are the various “strategies”, “frameworks” or “state policies” unrelated with each other, but, moreover, they are not subject to a common general political project that stretches beyond current party mandates. “A politician thinks of the next election; a *statesman* of the next generation” is the phrase that separates planning from strategizing in a given country.⁸

Bulgarian governments with all their scattered operational strategies need a more general political platform that is not existent in the country. Strategic documents and policies of the EU, UN and NATO are directly adopted to serve that role. The fundamental problem of “imported” grand strategic frameworks is that no international document (community strategic plans in this number) may replace the missing national one in principle. European community strategizing in turn has been blocked for decades by the Brussels bureaucracy and lately by the state debt crisis. The EU itself experienced a sharp strategic deficit even before that crisis, a fact that is well exemplified by the unsuccessful Strategy “2020.”

Europe 2020⁹ looked more like a set of good wishes rather than a strategy. Pretending to be a strategy, this document failed to foresee the crisis that came as a great surprise to its creators. Europe 2020 aims at “smart, sustainable, inclusive growth” with greater coordination of national and European policy. However, this goal is currently postponed to a new mythical “2030” rescue time boundary. Europe 2020 “planned” to raise the employment rate from 69% to “at least” 75% but the tendencies just 2 years later appeared to be different. The greenhouse gas emissions have not started to be lowered as a result of a “20% reduction of energy consumption and 20% increase of energy efficiency” by the end of the decade. The reduction of the number of Europeans living below national poverty line has not started at all.

More importantly, Europe 2020 has a preset deadline that stretches just one single decade ahead. This is not only an extremely brief period compared to the span of a real strategy. Grand

⁸ Attributed to the American educator James Freeman Clarke

⁹ Europe 2020 is a 10-year strategy proposed by the European Commission on 3 March 2010 for advancement of the economy of the European Union.

strategies are the concepts of constant movement and have no strict deadlines. Deadlines are characteristic only for small-scale operational strategies. No serious country or alliance applies a decade or even two to grand strategy formation – neither Turkey nor China nor Korea. The joint EC “policies” are not strategic but rather normative; in fact, they exist in the form of directives from Brussels. In any case, they cannot compensate for the lack of a European strategic vision.

Bulgarian governments try to import elements of state strategy from other sources as well as attempting to compensate for the missing national strategic framework. One such source is NATO. However, a frustrating coincidence is that this alliance has been changing its strategic outlook for some time now. Traces of strategic crisis can also be found in the UN – an organization that seems not to have forgotten anything old while having not learned anything new after the end of the Cold War. The new era poses the need of adequate reaction to new global phenomena such as terrorism and world economic crises.

Local circumstances in recent years put an even greater emphasis on the need of a long-range strategic vision for Bulgaria. The Russian-Ukrainian gas dispute in 2009 and other major Russian projects in Bulgaria demonstrated the country’s total dependence in this and other segments of the economy and international relations. The Burgas International Airport terrorist attack of 2012 detonated the Bulgarian national security strategy at the same instant the bomb killed the Israeli tourists. The global financial crisis and the crisis in the EU moved the country away from the Eurozone. The entry into Schengen was also postponed indefinitely.

No European or world strategy can be accepted as a substitute for the missing Bulgarian strategic perspective. How long can a country survive without a grand strategic framework? And at what cost?

The country still lacks general strategic vision. Its absence cannot be compensated by the strategies of international alliances in which Bulgaria is a member. Membership in the EU and NATO is not the end station but rather the first stop in the new journey of the country as a member of the family of democratic countries.

All the players from the vast “gray zone” of Bulgaria’s economy are nowadays busy transforming their economic power into a political one under the existing constitutional arrangements and the defects of the judiciary, cultural and institutional ones. An empowered new generation stemming from the old communist nomenclature has entered the local economic and political life which remains closed to outsiders. It is apparent that local political parties are dependent on this context, which makes them inefficient agents of a more radical change toward a fully democratic future. This is one more reason why they do not seem to be in a position to create a non-partisan strategic project.

The situation of the country

The strategic framework for Bulgaria depends on the parameters of the contemporary situation in which the country is found. It might be summarized in the following way:

- Bulgaria is an EU member and is seen only in this capacity by non-European countries: primarily the United States, China, Japan, South Korea, South Africa and Brazil. For this reason all the problems of Bulgaria are defined from outside as EU issues. This condition largely precludes the opportunity for direct or independent negotiations of Bulgaria with countries outside the EU.
- The country is an EU member. More than two decades have elapsed since the collapse of the communist regime. Despite these facts Bulgaria continues to suffer the effects of traditional attitudes abroad inherited from the decades spanning from World War I to the Cold War. During most of the 20th century, Bulgaria has been put in an international isolation. This momentum shaping policies towards Bulgaria is still felt strongly.

- Traditional Russian influence in many spheres of social life remains to this day. Decisions of Bulgarian governments in key areas appear sometimes to be dependent on Russian interests. This political and economic asymmetry is seen by the West as something given. However, such a passive attitude fuels the status quo.

- Bulgaria is in the grip of external and internal forces from the “underworld”. Most of them originate from the former secret services of the communist regime¹⁰. They have no political legitimacy but possess significant institutional and psychological power. This legacy of the former Comintern policy in the Balkans is still felt and results in some forms of networking between local and Eastern economic groups. The Renaissance idealism of generations of Bulgarians from the early decades of the twentieth century no longer exists to resist the power of such key players.

- As one of the last countries liberated from the former Ottoman Empire (1878) Bulgaria has fallen permanently in the position of most affected country in the vortex of the Balkan nationalisms already existent at the time. Bulgarians are torn between their fears from the official policies of some neighboring countries and their sympathy for neighboring nations, their modes of thinking or specific ways of life.

- Regardless of historical turbulences of the past century and political culture change, the attitude of Bulgarians towards other cultures considered falling in opposite categories remain markedly positive. Respect and positive feelings characterizes mass perceptions toward Germany and Russia, the UK and China, the EU and the U.S. Sympathy flourishes simultaneously for Israel and many Arab nations. This cultural feature bears a generally positive charge, but it can be activated in effective policies only if it serves modern grand-strategic vision.

- Prevailing attitudes towards the past, the present and future are skeptical, pessimistic or nihilistic. They are fueled by the sense of belonging to a “small” vulnerable nation with poor historical fate, suffering from systemic poverty as well as fatal dependencies from local mafias and foreign superpowers. These mass attitudes are supported also by actual processes such as demographic collapse, a drained treasury and the deficit of constructive strategic ideas. But these fears appear only on the surface. Deep in their souls, Bulgarians highly anticipate better times ahead in the foreseeable future. Those positive expectations are more individual rather than collective. More and more people from different social strata actively and effectively work for their future.

Bulgaria's European perspective seems historically the most justified one. It is the only realistic perspective even in the current transitive and crisis context. Bulgaria has the potential to realize its European future. It has demonstrated its devotion to this orientation on numerous occasions so far. However, the national political system has neither capacity nor chance to react alone effectively and efficiently to make this future come true faster. After the currency board, which led to economic stability, a collaborative effort to create a viable strategic framework for the development of the country as a member of the European family is inevitably needed. The long-term historical perspective and the reinforcement of European ways of thinking can be secured only by a modern democratic grand strategy framework. Bulgarian strategic thinkers and experts need systematic assistance in this regard.

The missing Grand Strategy

We have to distinguish between the original concept of grand strategy as created by military historian Basil Liddell-Hart and its much broader contemporary meaning. Grand strategy

¹⁰ A special committee appointed by the Council of Ministers investigates the participation of members of the former secret services in Bulgaria's foreign affairs, education, economics, etc., and publishes data systematically on this occasion.

is the general philosophy of development of a society. It is a road, not a final state and therefore it has no final term or deadline as do regular strategic plans of particular organizations. Grand strategy creates the multiplier effect in the development of a society by giving a common meaning and impetus to all particular operational strategies. It is a particularly complex tool of government which synchronizes all actions and makes them most effective.

The following matrix describes grand strategy perhaps sufficiently¹¹:

		Moral Economy ↓	Political Economy ↓	
Goals	Inward Oriented →	Reinforcing the nation's Identity	Sustainable economic and institutional development as EU member-state	Effective-ness
	Outward Oriented →	Global promotion of national culture as part of the European value system	Reinforcing national security and economic expansion as EU member state	
Methods	Cooperation →	Nurturing of broad national consent for proactive European integration	Vitalization of the principles of Good Governance	Efficiency
	Competition →	Global initiative as EU member state	Global sustainable competitive advantage as EU member state	

In short, the grand strategy of a state forms the most general framework for cultural (“moral economy”) and economic (“political economy”) (1) survival, (2) development and (3) expansion of the nation’s unique model in the context of strategic integration with other countries based on shared values in view of successful strategic competition at the global scale.

Grand strategic thinking and action occupies a small sector of a government’s total activities. Actually grand strategic thinking and action is the opposite of all lower levels of government simultaneously – of resource allocation, the formation and implementation of public policies, operational management, not to mention planning. Unlike all these lower levels of public management grand strategy stems from morality – i.e., from the leading public value principles that form the unique national specificity. These value principles are the basis of strategic cooperation with other states and nations that secures successful competitive positioning in global perspective. (For example, Konrad Adenauer resurrected Germany for the Germans and

¹¹ These ideas are developed in more detail in the article „Efficiency and Effectiveness of Grand Strategy”, „ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg” Vol. 3, No. 1 (2012)

the world, starting first with denazification in order to be able to cooperate with other Western leaders later for the development of modern European identity – an identity in which eventually he repositioned the Germans.)

Grand strategy excludes the typically rational fixing of preformulated goals that is traditional for all other levels of public management. Instead, it lays down general priorities. This is not a separate one-time process with a clear end. Rather, it is an ongoing process of progressive step-by-step development and adaptation of strategic perspectives. It is true that ninety-nine percent of all situations in public management, however, require routine fixing of frozen targets. Strategists are a big exception among all public managers in a society since it is only they who manage like Odysseus to “tie themselves to the mast”, i.e. draw back from maximization in a running situation. They act in this way in order to give birth to the much wider horizon beyond any particular maximization (i.e. reach the maximum maximizations). This specific feature of genuine strategizing is already well known as the model of strategy formation while practicing parts of it already (“Strategy-as-Practice”).

This new and different concept of strategizing requires from public leaders to abandon classical rationality if they want to be strategists, not only leaders. They should engage in the direct design of their intentions for the future rather than try to extend to tomorrow the realities of today. A public leader should be aware of the fact that there are two futures – a planned future and a strategic future. Unlike the former, the latter is not a function of either past trends or present parameters. Instead, it is a “jump” or “trip” straight into the future. It is the definition of the current situation from the perspective of intentions for the future, not the opposite. History gives but also takes away.

Hence the firm conviction among contemporary strategic analysts that the formation of grand strategy is not a single act but a continuous process of gradual accumulation of strategic content and its step-by-step transformation into a profitable, flexible and robust socio-economic and political model. This eliminates the reflex, traditional in management, to predict the future as accurately as possible and build a single solid plan on this basis. Such a deterministic plan would be no more than a projection of the present into the future. As it can be assumed, this traditional approach is counterproductive when the goal is to delineate distant and broad horizons of multivariated development. The complexity of this context reduces drastically the efficiency and reliability of planning.

These arguments lead to the conviction that the formation of a country’s grand strategy is based on scenarios, not plans. Moreover, there are two or more alternative scenarios (“alternative futures”) since what will happen is a question of possibilities, and therefore all possibilities should be considered, not just the ones that are visible today. Therefore the creation of a grand strategy is a matter of scenario planning to a certain extent.

“There is no plan that survives after the first encounter with the enemy.” Especially when it comes to the distant future of a whole nation, uncertainties must be inserted in the formulas of governance. Still, grand-strategic planning takes account of certain parameters despite its nonparametric character. However, these are not the parameters of the situation (the famous application of SWOT analysis) but the parameters of all uncertainties. Uncertainties do have parameters since they are no less detectable than any facts of the past and the present. By considering uncertainties, the strategic leadership of a country actually places under its control all consequences of their existence for public management such as inaccuracy, doubt, reluctance, ambiguity, indecision and inconsistency.

In other words, grand strategy is a general framework in which alternative scenarios cover a number of possible developments that comply with the intentions for the future on which a critical consent is constantly developed and nurtured.

Given its origin in the multivariate future, grand strategy excludes from its contents any interpretative generalizations of the past and the present. The formation of grand strategy of a

state requires that “national doctrines” as created by historians as well as “national interests” as interpreted by different political parties are relinquished. What is important is to develop a progressive, modern, adaptive and prospective national identity instead of resurrecting maladaptive, inadequate forms of retrospective identity. Modern Germany is a good example in this regard.

Of course, this does not promote any historical or national nihilism. Quite on the contrary, grand strategy’s primary concern is about preserving and reinforcing national identity. The formative function of the nation’s past should be protected from its own natural tendency towards self-destruction caused by the inclination of cultures to both gradual self-isolation as well as regional and global expansion. National identity is a fundamental value enshrined in grand strategy since it generates the nation’s core competency which is the main source of sustainable competitive advantage .

The unique value constellation of a nation can be protected only by grand strategy. However this does not mean that the two coincide: grand strategy is not a national doctrine. The segment of the total strategy occupied by unique cultural elements as cast by history does not exceed the rest of the strategy’s contents occupied by the model of future. The past influences future enough, but it cannot define it totally. The same can be said for the present. It is true that current political interpretations form significant parts of the future, but in any case what we want to happen should not be locked into today’s partisan struggles taking place within short-lived mandates.

Within the framework of a grand strategy specific versions of it evolve in the form of “national causes.” Each of these doctrines corresponds to a completely different regional and global settings. Grand strategy survives by replacing the doctrines when historical circumstances change and impose the need of change. Reviving old doctrines brings trouble and misfortune .

The greatness of grand strategy stems from its extraordinarily rich context. Possessing several scenarios that altogether cover most possibilities and calculate most uncertainties enables public leadership to realize its intentions intact. No fixed blueprint for the future can be so instrumental. Unlike alternative scenarios that take into account uncertainties for keeping strategic intentions vital, planning the future appears to be in the best case the “Trojan horse” of self-restraint.

A nation’s grand strategy is bound to the unique context of national culture and equally to the developments in the region of the world the country exists in. Bulgaria’s strategic intent has never been independent from the Balkan context and that of the Black Sea region all the way to the Caucasus. Therefore, the creation of a Bulgarian strategic framework should cover issues of this wider context.

The “Political board” that should perhaps be applied to European countries in total transition like Bulgaria is actually a “Strategic board”, neither more nor less.

However, we need to distinguish between two diametrically opposed types of boards.

The first type of board is in fact a model to be followed by a country. A foreign state or alliance “tows” that country by imposing its will, values and demands by the use of its apparent dominant power. This board is equivalent to a program unconditionally imposed for compulsory execution. Bulgaria has experienced this type of political and socio-economic board several times within a century: the consequences of the Comintern caused turmoils in 1923, the coup d’etat of 1934 related once again to the Comintern, the Soviet-guided communist revolution of 1944, etc. Bulgaria does not need this type of board anymore.

The second type of political board is a strategy, or concept of development, to be followed by a given country. An alliance of states sharing common values influence the self-development of that country by offering an appropriate thesaurus of ideas of the first magnitude supporting the development of the country in the best possible way. Bulgaria needs this type of board if the nation deliberately wants to progress in the European family. The currency board is

quite similar to this philosophy. In this case there is no “towing” of any sort but rather support to internal processes. The influence exerted is contextual, not determining. This is a catalytic process reinforcing existing inner tendencies. It is possible that a foreign state takes the lead in the strategic alliance, however it should disclose its strategic scenarios.

Therefore a modern European “board” for Bulgaria should be realized by local as well as international policymakers and not by foreign countries, alliances or international organizations. The impact on local development of the elites of friendly nations is mediated by the strategists they send out. This influence is focused only on positive cultural messages and alternatives of governance. In no way can this “strategic board” intervene in the government of the state.

The authority of the strategic board is grounded primarily in its credibility, neutrality and consent. It would assist political governments systematically on regular basis, providing concepts and ideas of a cooperative future. The board’s basic functions would be the:

- creation of alternative scenarios for the distant future in a non-politicized context,
- construction of a grand-strategic framework on this basis,
- work with local governments on emerging issues as they relate to the strategic framework, and
- stimulation of best governance practices by establishing a special Prize of the Club, giving strategic research grants, etc.

Dialogue with the governments is most essential and it should be properly institutionalized. The strategic board should be recognized simultaneously in Bulgaria and the Western democracies. This would make its advice more instrumental.

The method

Methodology always follows the core idea.

Grand strategy is unattainable if the method of planning is applied to its formation by an organization appointed by the government, political party or other governmental institution: planning is as inappropriate as the political assignment is in this case. It is another question that power institutions must be involved in strategizing on a reasonable scale at the beginning and the end of each cycle of the process. Politics plays a constructive role, however only in the boundaries of its competency.

On the other hand, grand strategy is possible, viable and useful, if created by a policy network. The mode of formation of modern public policies in democratic societies can serve as a good basis for the constitution of expert-political mechanisms for development of strategic scenarios.

Generally speaking, policy networks that design programs for the solution of public problems almost invariably consist of agents of the three regulating spheres – the public, private and civil sectors. This is not all. Best public management practices in democracies show that it is extremely important that a expert teams are employed as well. Each of these segments of policy networks take part in adding their expertise while at the same time being released from the functions for which they have insufficient capacity.

In this context, the representatives of government institutions concerned with solving public problems are good in transforming ideas into administrative decisions and structures. No public policy could be fully formed and accomplished otherwise. Moreover, this is not a single central government office but rather all state institutions concerned with the solution of a particular problem that must be represented in a policy network. Such an interagency committee should further cooperate with the the two auxiliary groups within the network consisting of representatives of the private and civil sectors.

As it is well known, businessmen create the most effective algorithms and secure resources, which is important in times of austerity and crisis. Even more important is that policy must serve business and therefore the opinion of business people should be considered at an early

stage when public policies just emerge. At the same time participating NGOs related to the problems being solved contribute by finding fair solutions and securing openness and accountability of the entire process of policy formation.

Neither the governmental institutions nor the private and civil organizations have maximum expertise and know-how enabling them to find expert solutions. Therefore policy networks include special expert boards as well. They are good at generating ideas, algorithms and texts that the rest of participants assess, adjust and complete. And, finally, policy networks should give floor to international advisory boards. The latter have a dual function. On one hand, international experts, foreign political figures, business leaders and public activists add their international experience. On the other hand, policies gain more international legitimacy this way. This is important in the era of globalization and even more so for countries that are members of alliances bound by strong commitments to harmonize and synchronize their policies with community policies.

It can be assumed that expert panels and international boards are even more important for the process of strategy formation than for designing particular policies. First, the creation of grand strategy is an intellectual effort of the highest category which requires not only high levels of expertise but also special insight, intuition and humanity. Second, unlike public policy formation resulting in a given management program, the development of grand strategy is a continuous process involving permanent reflection on politics and governance in a country. Therefore, expert panels and international boards play a major role here, perhaps exceeding the importance of the role played by any other segment of the network.

In this respect, there is a big difference between public policy networks and strategy networks developing grand strategy. Bulgaria already has capacity and experience in policy networking but not with strategy networks. One reason is that the civil and private sectors are not sufficiently prepared to participate in strategic networks. The main gap is within the state sector because it is too tied to politics (parties, government, mandates) and barely to strategy (the area beyond politics – the welfare of future generations and the nation as a whole).

The idea of strategic networks may seem quite new and in some ways competitive with “pure” policy networking. The institutionalization of such an expert panel for the formation and development of a grand-strategic framework for Bulgaria and the region can be perhaps best implemented as a think-tank.

The product that is to be created is very special and therefore it requires a unique solution for its institutionalization. First and foremost, this product is multiple rather than unitary (a “bundle” of different scenarios rather than a complete plan). It is also infinite (creative efforts have no clearly identifiable ultimate goal as in all other management situations). Furthermore, this product is multivaried (it involves a constant evolution of ideas rather than one single achievement). The product is conceptual (the task is to rationalize governance, not to run the state).

This is why all traditional kinds of expert panels which are characterized by high degrees of formalization of internal links and robust structure are pretty much irrelevant in this case. The socio-political art of strategizing requires both maximum freedom for the individual participants (individuality) and, conversely, overwhelming internal motives of each participant to work for meaningful collective decisions (cooperativeness). Clearly, only elite forms of expert creativity possess these qualities.

It can be generalized that the generation of a Bulgarian grand strategy is achievable via regular functioning of a free elite think-tank – a strategic Club for the European future of Bulgaria in the Balkans and the Black Sea region – therefore a “B-Club”.

This Club shall unite the expertise and good will of Bulgarian, European and other high-ranking experts and statesmen ready to help the Bulgarian nation and the wider Balkan and Black Sea region. These would be prominent, creative figures with proven skills and valuable

achievements, friendly to the country and the region, possessing a strong sense for the future. Their work so far should have positive impact on the lives of significant human communities. Bulgarian and foreign macroeconomists, philosophers, writers and futurologists, sociologists, bankers, financial analysts, cultural anthropologists, psychologists, journalists, freelancers, experts, etc. would unite in such a strategic club. Just as an example, appropriate figures from abroad who fit the B-Club concept and who have rendered neutral support of Bulgaria in one way or the other are professor Steve Hanke, Jean-Claude Juncker, Helmut Kohl, George Friedman, Leszek Balcerowicz, Umberto Eco, Hayk Kotanjian, etc.

Participants in the B-Club should not be involved in the governance of the country be it in the past, present or future. It is inappropriate to have political party officials from Bulgaria and abroad as members of the club. The portrait of the strategic club member depicts him or her as a politically neutral, valuable thinker, humanist and philanthropist, however also responsible realist and creative futurist, a person with passion and unwavering consistency in his or her decision to help Bulgaria and the region, despite the possible obstructions of some local or foreign politicians against the development of a grand strategy for Bulgaria. This figure should have no desire for direct impact on Bulgaria's political life.

The B-Club does not work only for Bulgaria, the Balkans and the Black Sea region. It functions also in turn for the sake of the West and even Asia, i.e. for the countries from which the foreign members come. The Club creates strategic ideas that contribute in no small degree to the rediscovering of South-Eastern Europe by the world. It generates strategic ideas for profitable international contacts. It revives the family of Eastern European and Caucasian cultures, making them full-scale partners is a strategic task valuable not only to those nations, but to the world economy and security as a whole. Participation in that Club is a meaningful task for democratic elites, both local and foreign.

The principles that set the ground for the strategic Club for the sake of the success of its mission are at least these:

- *Morality* - the values, uniquely national as well as universally democratic, are the starting point for the formation of grand strategy. The reinforcement of these values is the permanent goal in any cycle of development of a strategic idea. They all make sense in the consolidation of a modern European identity for Bulgaria and the wider Balkan and Black Sea region.

- *Consent* – neither the utopia called consensus nor its opposite – political power – is a suitable basis for lasting, positive, constructive relationships in favor of the national and international communities as a whole. On the contrary, it is consent, national and international, that is the real groundwork for the European grand strategy for Bulgaria.

- *Fairness* – long-term solutions are stable only if they are fair. Europe has many times been the victim of its own unjust decisions that led to war, destruction and significant stagnation. Fairness is not an abstract “equal treatment of equals” but unequal treatment of the unequal, provided that a strategic formula is found ensuring the best possible future for each of the interconnected parties, be it winning or losing. Justice for the people is not only historical, emanating from the past. It is rather even more prospective.

- *Neutrality* – the strategic Club cannot take part in specific situations and take sides in political confrontation, support specific interpretations of facts and other partial or temporary solutions. Its mission is different: the best mutual future for the posterity of generations to come.

- *Generosity* – The European Renaissance is based on this principle and it should not be underestimated in our rationalistic present day, especially if the intention is the resurrection of a nation and region. The Club consists of well-wishers and not just experts. The spirit of humanity and sympathy is the prerequisite for the triumph of that “more” which grand Strategy alone can secure for the distant future when compared to any policy, plan or project.

Once the strategic Club proves to be working well, it can be expanded over time to the wider Balkans and Black Sea region.

The strategic B-Club “Euxinograd”

In certain aspects, this strategic Club shares common features with existing “clubs” around the world that are strategizing at the highest level. The shape and design they have is very suitable to collective innovative creativity of the elites and can be adapted. The regular meetings of these clubs usually take place at special residences of symbolic value like Camp David or hotel “Bilderberg.” The quiet, isolated from the outer world atmosphere is the common identification framework of such clubs. This character is difficult to explain, but easy to understand. As far as the Bulgarian – Balkan – Black Sea Club is an elite creative organization for strategic innovation, it repeats many of the features of the elite political clubs throughout the world.

Given the similarity of functions, it is most appropriate for it to be identified with a location of adequate symbolic significance for the Bulgarian, Balkan and Black Sea area. Presumably, the most suitable place with such character could be the Euxinograd Black Sea residence¹². This aristocratic 120-year-old government complex, secluded in its own lavish park along the coastline, just minutes away from the ancient and modern port city of Varna has been known in Europe for a long time. Its location and history make it more a symbol of the whole area stretching from the Danube to the Caucasus and from Yalta to Istanbul rather than a façade of the Bulgarian government in Sofia¹³. The complex includes the oldest and one of the best Bulgarian wineries as well.

However, unlike most elite strategic clubs in the world, the B-Club is not a club of top ranking politicians and heads of state. Its deliberations and decisions are open to the public, its products are intended for practical use in Bulgaria and elsewhere. The “Bulgarian” club does not solve issues or power, positions or personalities. This specific feature distinguishes it significantly from typically political clubs like “Bilderberg”. The mission and design of the Bulgarian – Balkan – Black Sea club is centered around expertise. Therefore this particular club also resembles a “think tank” like Hudson¹⁴ or Brookings¹⁵. Similarly, it aims at providing large-scale practical recommendations that advance three general goals: (1) strengthening democracy in Bulgaria, the Balkans and the Black Sea region, (2) fostering economic and social welfare, and (3) paving the road for security and cooperation.

In this “non-Bilderberg” capacity, the Club is simultaneously (1) an elite think-tank dedicated to innovative solutions made during annual meetings that promote security and prosperity for Bulgaria in the Balkans and the Black Sea region and (2) a nonpartisan, independent policy research institution that forecasts trends and develops governance algorithms for Bulgaria, the Balkans and beyond. It would function in many different but mutually complementing ways.

The basic format of the B-Club are its general annual meetings, as is with all other political clubs. These meetings systematize and direct the work of the Club in general. Cardinal strategic ideas as well as key issues of the Club’s organizational life are discussed during these annual meetings. Thus the Club functions as a self-regulating strategic think-tank that draws scenarios and generates ideas about the future of Bulgaria and the region.

The second and broader area of the Club’s activities is alternative to its general meetings. Data collection, research, expert opinion polls, practical advice formulation and direct work with

¹² <http://en.wikipedia.org/wiki/Euxinograd>; Official website: <http://www.euxinograd.bg/>

¹³ The capital city Sofia is some 500 kilometers to the West from Euxinograd.

¹⁴ <http://www.hudson.org/>

¹⁵ <http://www.brookings.edu/about#research-programs/>

governments and political parties require more structured and permanently functioning organizational forms.

In other words, the B-Club would require between its regular general meetings the organization of sociological, political and economic research, secondary data analysis and, more important, brainstorming sessions with members, etc. The application of Delphi techniques to organized forms of scenario planning involving Club members ranks first in this segment of activities. The most progressive forms of long-term strategizing suggest a combination of scenario planning and the Delphi method¹⁶.

Moreover, unlike “pure” elite clubs, this one will need to develop intensively specific strategic documents, various statements as well as materials for publishing and web-page support. Links with local universities, private research and analytical organizations, European and international research centers are inevitable. Club members would cooperate directly or indirectly with local and foreign scientists, researchers and analysts. This implies the existence of a permanent working body of the B-Club.

Finally, apart from the core and peripheral functions of the Club, the organization of the entire work should be done by an elected Steering Committee, or Secretariat. It would organize all activities of the Club. The Committee, or Secretariat, should be headed by an Executive president elected by the members. All regulations should find place in the B-Club bylaws to be drafted by the Initiative Committee and approved by the first General Meeting.

The structure of the B-Club should therefore be concentric. The core consists of the club members. The periphery contains the Club’s permanent working analytical unit supported by temporarily engaged experts within particular projects of the Club. This structure connects the narrow elite-expert function with the broad research and analytical periphery that contributes with its information and legitimating function.

The task of the Club’s core is the formation and development of grand-strategic framework for Bulgaria, primarily the long-term ideas and scenarios for the future supporting the strategic framework. The members of the Club who form its core participate in the Annual Meeting as well as in the creative expert sessions, primarily Brainstorming and Delphi. The number of Club members shall not exceed one that guarantees its best performance and preserves its elite character. This number should be determined by the participants in the first Annual Meeting on the basis of a proposal made in advance by the International Initiative Committee for the establishment of the Club. This session must approve the rules for membership and ways of recruiting new members preferably on the grounds of consensus.

The ongoing projects of the B-Club should be supported by local and international institutions of the private, state and civil sector. The Club would have contractual relationship with academic and research organizations. Therefore the Club should act as a legal entity.

The Club activities would be supported financially by foundations (the B-Club might set up its own special foundation “ Euxinograde Club”), Bulgarian and international business, central and local authorities in Bulgaria, international finance institutions, etc.

The Club should be launched by an International Initiative Committee. Its formation is step one. It would carry out an initial brainstorming session to generate a clear-cut proposal, identify and invite potential participants in the Club, create drafts for the incorporation documents, establish initial relationships with universities, private and civil society organizations in Bulgaria and abroad.

For generating initial ideas, developing versions as well as securing initial information needed for the formation of the Club, a pilot brainstorming session should be conducted with Bulgarian experts.

¹⁶ von der Gracht, H. A., Darkow, I.-L. [Scenarios for the Logistics Service Industry: A Delphi-based analysis for 2025](#).

REFERENCES

Агеев А.И., Апостолов А.Г., Куроедов Б.В. *Стратегическая матрица Болгарии от древнейших времен до середины XXI века*. Издательский центр ИНЭС и Международной академии исследований будущего. Москва, София: Институт экономических стратегий, 2007.

България не е заплашена от фалит. Money.bg, Monday, November 5, 2012, URL: http://money.bg/news/id_427119438

1.1.2007 - България в ЕС, но с политически борд. Sega daily, September 27, 2006, URL: <http://www.segabg.com/article.php?sid=2006092700040000101>.

Цутат в десетката: Време е за политически борд. E-vestnik.bg, July 22, 2008, <http://e-vestnik.bg/4312>

Любомирска, М. Политически борд за българските партии. Novinar daily, February 11, 2004, http://novinar.bg/news/politicheski-bord-za-balgarskite-partii_MTIwMDs0OA==.html

Христов, Хр. *Тайните фалити на комунизма*. Сиела, 2012.

Министерски съвет на Република България. *Методология за стратегическо планиране в Република България*. Министерски съвет, Портал за обществени консултации. <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=90>, 2011.

Танев, Т. *Конституционни дилеми на свободните граждани*, https://picasaweb.google.com/albena.taneva/T_ARTICLES?authkey=Gv1sRgCJaziubR-L_NWA#5528567860209153570

Танев, Т. *Партиите: към упадък или адаптация?* В: Сборник в чест на професор Георги Карасимеонов. Университетско издателство Св. Кл. Охридски, София, 2008.

Hanke, S. H. *Reflections on the World's Monetary Mess*. A paper presented at the International Economic Conference: *Bulgaria and the World in Progress*; Sofia, Bulgaria (12 December 2012), sponsored by *Manger Magazine*.

Jarzbowski, Paula. *Strategy as practice: Recursiveness, adaptation and strategic practices-in-use*. Aston Business School, Aston University, Birmingham. 2002.

[Jarzbowski](#), Paula. *Strategy as Practice: An Activity Based Approach*. SAGE Strategy series, 2005.

[Whittington](#), Richard. *Strategy as practice*. New College, Oxford, In: [Long Range Planning](#). Elsevier, [Volume 29, Issue 5](#), October 1996, Pages 731–735

Godet, M. *From Anticipation to Action: A Handbook of Strategic Prospective*. Paris: Unesco, 1993.

Golsorkhi, D., Rouleau, L., Seidl, D. and Vaara, E. (editors). *Cambridge Handbook of Strategy as Practice*. Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

Ringland, Gil. *Scenario Planning: Managing for the Future*. Wiley & Sons, 1998.

Schoemaker, Paul J.H. "Scenario Planning: A Tool for Strategic Thinking," *Sloan Management Review*. Winter: 1995, pp. 25-40.

Kahn, Herman. *Thinking About the Unthinkable*. New York: Horizon Press, 1965.

Schoemaker, Paul J.H. "Multiple Scenario Developing: Its Conceptual and Behavioral Basis," *Strategic Management Journal*. Vol. 14: 1993, pp 193-213.

Schoemaker, Paul J.H. *Profiting from Uncertainty*. Free Press, 2002.

Valmra, E., E. Metsla, R. Rannus, M. Rillo. *Towards a Practical Model of Strategy-as-Practice*. Tallinn University of Technology, 2006

van der Heijden, Kees. *Scenarios: The Art of Strategic Conversation*. Wiley & Sons, 1996.

Tanev, T. Efficiency and Effectiveness of Grand Strategy. In: Публични политики.bg, Vol. 3 No. 1, 2012

[Views on BG: Currency Board Brings Bulgaria Stability, Says Raiffeisen Report. Views on BG.](#) Novinite.com, Thursday, January 31, 2008. URL: http://www.novinite.com/view_news.php?id=89916

von der Gracht, H. A., Darkow, I.-L. [Scenarios for the Logistics Service Industry: A Delphi-based analysis for 2025.](#) In: *International Journal of Production Economics*, Vol. 127, No. 1, 2010, 46-59.

ЗА АВТОРИТЕ



МИЛКО ВАСИЛЕВ е арабист със специализация в областта на промишленото развитие, икономическия растеж и политическите проблеми на арабските страни и Афганистан, както и по проблемите на световния петролен пазар. Доктор по икономика от 1991 г. Двадесет годишен стаж като преподавател по международни отношения на арабските страни в СУ „Св. Кл. Охридски“. Съветник на министъра на отбраната, зам.-директор на сегашната Служба „Военна информация“ – МО с права за осъществяване на граждански контрол от името на министъра на отбраната (1993-1994 г.). Началник отдел „Иновационна политика“ на Министерство на икономическото развитие. Над 10 години в стратегическия анализ на НСС-МВР, началник на отдел до 2010 г. и и.д. директор на анализа на ДАНС (2008 г.), полковник. Хоноруван преподавател в СУ „Св. Климент Охридски“ и УНСС, автор на три монографии по анализа и секретните операции на разузнаването и на над 20 научни статии, вкл. по проблемите на националната сигурност и тероризма.

Адрес за връзка: mlkchango@gmail.com



БЕРТРАН ЛЬОМЕНИСИЕ е известен с работата си в областта на икономическия анализ на правото, както и изследванията си върху политологически и философски теми като семейството, частната собственост, морала на забраната за пушене; икономика на образованието, социален избор и др. Професор Льоменисие е автор и съавтор на единадесет книги и над 100 статии. Той е поддръжник на австрийската школа по икономика. Той е дългогодишен лектор в Лятната школа по икономика в Университета на Марсилия - Екс-ан-Прованс, където около 300 български студенти го познават лично.

Адрес за връзка: bertrand.lemennicier@gmail.com



ВЛАДИМИР МИЛЕНСКИ е бивш офицер от Българската армия със значителен опит в областта на отбранителната политика в трудния преходен период на подготовката и присъединяването на България към НАТО и ЕС. Той е сред първите български офицери, заемали международна длъжност в в щаб на НАТО още преди членството на България в Алианса; в продължение на три години е работил в Постоянното представителство на България в ЕС, където е бил национален представител в Политико-военната работна група на Съвета на ЕС, ангажирана с подготовката всички въпроси от политико-военен характер касаещи общата външна политика за отбрана и сигурност на съюза. В трите години, предхождащи оттеглянето му от министерството на отбраната, в края на които е действащ директор „Отбранителна политика“, работи почти изцяло фокусиран върху основния проект на министерството, насочен към преструктурирането и модернизиранието на системата на отбраната. В момента работи по проекти от областта на реформата в сектора за сигурност и изграждането на отбранителните институции в държави в кризисни райони и преход.

Адрес за връзка: v.milenski@gmail.com



АТАНАС СЛАВОВ е доктор по конституционно право (2009) и магистър по право (2003) на СУ „Св. Климент Охридски“. Д-р Славов преподава в същия университет (Катедра „Публична администрация“ от 2012 г. и „Европеистика“ от 2010 г.). От 2011 г. работи в Университета на Глазгоу върху изследователски проект по проблемите на консолидирането на демокрацията и политическата теология в източноправославен контекст. Славов е специализирал конституционализъм и либерална политическа теория в Института за хуманитарни изследвания (САЩ), Института за хуманитарни науки (Австрия), Теодор Хойс Академия (Германия). Неговите изследователски интереси и публикации са насочени към конституционната теория, пряката демокрация и гражданското участие, правото и религията, политическата теология.

Адрес за връзка: atanas_slavov@yahoo.com



СТОЙЧО П. СТОЙЧЕВ е доктор, главен асистент в Катедра Политология на СУ „Св. Климент Охридски“, където води дисциплините „Количествен анализ и статистика в политическите изследвания“ и „Анализ на политическия риск“. Основна област на неговите интереси са количествените политологични методи и тяхното приложение в анализа на риска, и анализа на политики.

Адрес за връзка: stoycho@stoychev.eu



ТОДОР ТАНЕВ е професор в Софийския университет „Св. Климент Охридски“, доктор на политологическите науки. Преподава и в AUBG, ВТУ и НБУ. Интересите му са в областта на стратегическия анализ, стратегическото управление, сигурността, доброто управление, политическата култура. В тези области има 11 дългосрочни и 8 краткосрочни специализации в американски и европейски университети и участия в международни проекти на ЕС и НАТО. От тези позиции в последните години изследва държавничеството, гранд-стратегии и мрежовото общество на XXI век.

Адрес за връзка: todor.tanev@gmail.com

ABOUT AUTHORS



MILKO VASSILEV is an arabist specializing in the field of industrial development, economic growth and political problems of the Arab countries and Afghanistan, as well as the problems of the global oil market. He holds a Ph.D. in Economics (1991). He has twenty years of experience as lecturer in the area of Arab countries' international relations at the University of Sofia St. Kl. Ohridski. Vassilev has been Adviser to the Minister of Defense, Deputy Director of what is known nowadays as "Military Information" Department at the MoD with delegated rights of civic control on behalf of the Minister of Defense (1993-1994). He has also been Head of "Innovation Policy" Department of the Ministry of Economic Development. Vassilev has worked over 10 years in the field of strategic analysis at the National Bureau of Investigation at the Ministry of Interior, Head of Department till 2010 and Acting director of the State National Security Agency's Analytic Department (2008), Colonel. Adjunct Associate Professor at Sofia University "St. Kliment Ohridski" and the University of National and World Economy, author of three monographs focused on the analysis of national intelligence's covert operations as well as over 20 scholarly articles including issues of national security and terrorism.

Contact address: mlkchango@gmail.com



BERTRAND LAMENICIER is known for his work in the field of economic analysis of law as well as his research on topics that are considered difficult by political scientists and philosophers such as family, the just war, private property as coupled with morality; the ban on smoking; economics of education, Social Choice and others. Professor Lamencier is the author and co-author of eleven books and over 100 articles. He pretends being a proponent of the Austrian School of Economics. He is a member of the "Mont Pelerin" Society and the International Society for Individual Liberty. Professor Lamencier is a longtime lecturer at the Summer School of

Economics at the University of Marseille - Aix-en-Provence, where some 300 Bulgarian students came to know him in person.

Contact address: bertrand.lemennicier@gmail.com



VLADIMIR MILENSKI is a retired Bulgarian Army Colonel with significant experience in defence policy domain from the difficult transitional period of preparing for accession and integration to NATO and the European Union. He is one of the first Bulgarian officers on international assignments to NATO HQs yet before the actual Bulgarian membership of the Alliance. For three years he worked at the Bulgarian permanent representation to the EU where he was the national representative in the Politico-Military Working Party of the Council – the body dealing with every politico-military issue of the Common Foreign Security and Defence Policy of the Union. For the last three years preceding his retirement from

the Ministry of Defence, at the end of which he was acting Defence Policy Director, he was extensively and predominantly dealing with the major project of the Ministry of Defence, aimed at restructuring and modernising the defence system. Currently he is working on projects in the domain of Security Sector Reform and Defence Institution Building in countries in transition.

Contact address: v.milenski@gmail.com



ATANAS SLAVOV holds Ph.D. in Constitutional law (2009) and LL.M. (2003) both from Sofia University “St. Kliment Ohridski”, Bulgaria. Dr. Slavov lectures at Sofia University (Public Administration Department and European Studies Department). Currently, he is working on a postgraduate research project on democratic consolidation and political theology in Eastern Christian context at the University of Glasgow. He has specialized in the areas of constitutionalism and liberal political theory at the Institute for Humane Studies (United States, VA), Institute for Human Sciences (IWM, Vienna), Theodor Heus Academy (Germany). His research interests and

publications are focused on constitutional theory, direct democracy and citizens’ participation, law and religion, political theology.

Contact address: atanas_slavov@yahoo.com



STOYCHO STOYCHEV is assistant professor in quantitative analysis and political economy at the Political Science Department, Sofia University. „My research is focused on the process of transformation and professionalization of parliamentary elites and policy making capacity of the parliamentary institution, especially on issues concerning organized crime and high-profile political corruption. Apart from these thematic fields, I work on the development of improved analytical techniques for analysis of social data and on diverse applications of set-theoretic configurational comparative

methods.” Contact address: stoycho@stoychev.eu



Todor Tanev is a professor at Sofia University “St. Kliment Ohridski”, Doctor of Political Science. He teaches also at the American University in Bulgaria, the University of Veliko Tarnovo and New Bulgarian University. His interests are in the area of strategic analysis, strategic management, security, good governance, political culture. He has had 11 long-term and 8 short-term fellowships in American and European universities and has participated in various international projects of the EU and NATO. On this basis Dr. Tanev has concentrated his research in recent years on

Statesmanship, Grand strategy and the Network society of 21st century.

Contact address: todor.tanev@gmail.com